



Le critère d'« intégration sociale » dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Mathieu Rouy

Mémoire de Master Droit européen des affaires

*Sous la direction de Gaëlle Marti, Professeur,
EDIEC – Centre d'études européennes*

N° 16

Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit
Équipe de Droit International Européen et Comparé – EA n° 4185
Lyon – 2018

Le présent ouvrage peut être utilisé, par de courtes citations, pour un usage personnel et non destiné à des fins commerciales.

Il doit être cité comme suit :

Rouy (Mathieu). – *Le critère d'« intégration sociale » dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.* – Mémoire de Master Droit européen des affaires / sous la direction du Professeur Gaëlle Marti. – Lyon : Équipe de droit international, européen et comparé, 2018. – 84 p. – (Les Mémoires de l'Équipe de droit international, européen et comparé : n° 16). – Document disponible sur le site web de l'Équipe de droit international, européen et comparé, à l'adresse : <http://ediec.univ-lyon3.fr/publications>.

Directrice de publication : Frédérique Ferrand, Professeur des universités, Agrégée de droit privé, Directrice de l'**Équipe de Droit International, Européen et Comparé**

Réalisation d'édition : Véronique Gervasoni, Responsable administrative de l'EDIEC



Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit

Équipe de droit international, européen et comparé – EDIEC, EA n° 4185

15 quai Claude Bernard, 69007 Lyon

Adresse postale : Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit (Quais) – EDIEC

1C avenue des Frères Lumière CS 78242 – 69372 Lyon Cedex 08 | **Tél.** : ++ 00 / 33 478 787 251

Courriel : ediec@univ-lyon3.fr | Web : <http://ediec.univ-lyon3.fr> |  | 



Le critère d'« intégration sociale » dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Mathieu Rouy

Mémoire de Master Droit européen des affaires

*Sous la direction de Gaëlle Marti, Professeur,
EDIEC – Centre d'études européennes*

N° 16

**Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit
Équipe de Droit International Européen et Comparé – EA n° 4185
Lyon – 2018**

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier très sincèrement Madame le Professeur Gaëlle Marti d'avoir accepté de diriger ce mémoire et dont le soutien, la disponibilité et les conseils m'ont permis de réaliser ce travail de recherche.

Je remercie également Madame le Professeur Marie-Laure Basilien-Gainche dont les observations ont nourri ma réflexion.

Mes remerciements vont par ailleurs à l'ensemble des membres du Centre d'études européennes dont la disponibilité et l'accessibilité ont grandement facilité ce travail.

Enfin, je remercie l'ensemble des personnes ayant participé à la relecture de ce mémoire.

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

CAA	Cour administrative d'appel
CDFUE	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CML Rev.	Common Market Law Review
Cons. const.	Conseil constitutionnel
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'Homme
Dr. soc.	Droit social
ELJ	European Law Journal
EL Rev.	European Law Review
MJECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law
LPA	Les Petites Affiches
RAE	Revue des affaires européennes
RCDIP	Revue critique de droit international privé
RTDEur.	Revue trimestrielle de droit européen
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Traité CEE	Traité instituant la Communauté économique européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE – LA DYNAMIQUE PERTURBATRICE D’UN CRITÈRE ÉMERGENT

CHAPITRE I – UN CRITÈRE ÉMERGEANT DE L’ÉVOLUTION DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

CHAPITRE II – UN CRITÈRE PERTURBANT L’ÉVOLUTION DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

DEUXIÈME PARTIE – LA DYNAMIQUE FÉDÉRATRICE D’UN CRITÈRE INCERTAIN

CHAPITRE I – LE POTENTIEL UNIFICATEUR DU CRITÈRE D’INTÉGRATION SOCIALE

CHAPITRE II – LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION D’UN CRITÈRE EN CONSTRUCTION

INTRODUCTION

« Jadis, l'État-nation veillait sur ses frontières territoriales et sociales, d'une manière qui était tout bonnement névrotique. De nos jours, certains processus irrésistibles de transgression ont depuis longtemps rendu ces contrôles perméables »¹.

« Lorsque le critère d'intégration sociale est apparu dans la jurisprudence communautaire, la doctrine a rapidement eu l'intuition qu'une évolution importante du droit européen des personnes était en cours »². Par ces mots, Ségolène Barbou des Places illustre l'influence que semble avoir l'intégration sociale sur le droit de l'Union européenne.

Celle-ci définit le « droit européen des personnes » comme comprenant l'ensemble des règles et principes régissant le statut de la personne dans l'ensemble des champs du droit de l'Union européenne. Il s'agit ainsi des règles de la libre circulation des personnes et du droit du marché intérieur, du droit de la citoyenneté européenne, des règles applicables aux ressortissants d'États tiers ou encore des règles prises dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale, notamment s'agissant du mandat d'arrêt européen³. Ces différents domaines ont pour point commun l'encadrement de situations caractérisées par la mobilité d'un particulier entre deux États membres.

1 – Définition de l'intégration : une notion polysémique et ambiguë

La notion d'intégration sociale semble être aujourd'hui centrale dans la libre circulation des personnes et plus largement dans le droit européen de la mobilité⁴. Pour autant, l'intégration fait partie de ces termes complexes à saisir car particulièrement ambigus et polysémiques⁵.

Polysémique, l'intégration est d'abord employée dans des disciplines scientifiques comme en mathématiques⁶. L'intégration est également souvent utilisée en économie, et désigne alors le processus par lequel plusieurs zones économiques se regroupent pour ne former qu'un seul et unique espace économique. Surtout, l'intégration trouve son sens dans de nombreuses branches des sciences humaines, et notamment dans la sociologie politique. Ainsi, « l'introduction significative de l'idée d'intégration sociale dans les sciences de l'Homme remonte à la fin du XIX^e siècle »⁷.

Malgré cette polysémie, le Dictionnaire de l'Académie française en donne une définition applicable à l'ensemble des domaines dans lesquels le terme est employé. Ainsi, l'intégration peut se définir comme le fait de « faire entrer un élément dans un ensemble de sorte qu'il en devienne une partie constitutive »⁸.

Polysémique, le terme d'intégration est également ambigu. En effet, l'intégration est un

¹ J. Habermas, *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998, p. 111.

² S. Barbou des Places, *L'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes*, *RAE* 2013-4, p. 689.

³ *Ibid.*

⁴ Nous emploierons l'expression droit européen de la mobilité pour désigner l'ensemble des dispositions régissant la mobilité des ressortissants dans l'Union, qu'il s'agisse du droit du marché intérieur, du droit de la citoyenneté européenne ou encore du droit applicable aux ressortissants d'États tiers.

⁵ D. Schnapper, *Qu'est-ce que l'intégration*, Paris, Gallimard, 2007, p. 11.

⁶ L'intégration renvoie alors au calcul de l'intégrale d'une fonction.

⁷ S. Mesure, P. Savidan (dir.), *Le dictionnaire des sciences humaines*, 1^{re} éd., Paris, PUF, 2006, p. 636.

⁸ *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e édition, t. II, Eoc – Map.

terme utilisé dans le langage politique courant. Entendue ainsi, l'intégration est alors sujette à controverses et instrumentalisation. D'ailleurs, ce concept est « souvent et curieusement réduit à la seule évocation des modalités de participation de personnes immigrées ou étrangères »⁹. Ainsi, « les connotations du terme d'intégration sont (...) devenues péjoratives »¹⁰.

L'intégration est donc un terme sociologique, politique voire polémique, avant d'être juridique. Malgré ces difficultés, le terme d'intégration demeure central dans le cadre de l'Union européenne. Il a d'ailleurs une double signification. En effet, l'intégration peut d'abord se comprendre dans le sens de l'intégration régionale, c'est-à-dire le processus par lequel les États membres vont progressivement transférer une partie de leurs compétences au profit d'instances régionales communes. L'intégration dite sociale vise quant à elle « le degré d'insertion de la personne dans la société, dans la communauté locale, régionale, nationale d'un point de vue politique, culturel, économique, structurel, civique »¹¹. L'intégration sociale ainsi définie intéresse principalement les problématiques liées à l'individu, et notamment celles en relation avec les phénomènes de mobilité.

2 – L'individu et le droit de l'UE : une vision multiple et catégorielle

L'individu est au cœur de la construction européenne, comme l'atteste l'arrêt *Van Gend en Loos*¹², jurisprudence majeure du droit de l'Union, qui consacre l'effet direct et place l'individu comme véritable sujet de ce droit aux côtés des États membres. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) font également référence, dans leurs préambules respectifs¹³, aux peuples européens. Pour autant, et de manière paradoxale, le particulier ne jouit pas en droit de l'Union d'un véritable statut juridique unifié.

À l'inverse, le droit de l'Union se caractérise par une vision multiple et catégorielle du particulier. L'individu n'a jamais été appréhendé en lui-même, mais plutôt en fonction de son origine – national, ressortissant d'État membre, ressortissant d'État tiers – ou de sa catégorie socio-professionnelle – salarié, indépendant, chômeur, étudiant... Ainsi, un travailleur salarié employé dans un État membre autre que son État d'origine bénéficie d'un régime juridique qui diffère sensiblement de celui d'un ressortissant mobile mais non actif.

Une telle vision catégorielle s'explique par les prémices de la construction européenne. À l'origine et dans le cadre de la construction d'un marché intérieur, la libre circulation n'était accordée par le droit primaire qu'aux travailleurs, salariés comme indépendants, dans la mesure où la mobilité des travailleurs était perçue comme « un instrument de l'intégration économique »¹⁴. Dans cette optique, le travailleur occupe encore aujourd'hui une place spécifique et privilégiée dans le droit de l'Union. Pour autant, le droit de circuler et de séjourner a été progressivement étendu aux ressortissants n'ayant pas encore le statut de travailleur, comme l'étudiant ou le demandeur d'emploi, ou ayant eu un tel statut, comme le retraité. Cette vision du particulier a contribué à la

⁹ S. Mesure, P. Savidan (dir.), *Le dictionnaire des sciences humaines*, op. cit., p. 636.

¹⁰ D. Schnapper, *Intégration nationale et intégration des migrants : un enjeu européen*, *Question d'Europe n° 90*, Fondation Robert Schuman, accessible en ligne [<https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0090-integration-nationale-et-integration-des-migrants-un-enjeu-europeen>].

¹¹ M-L. Basilien-Gainche, *Principe d'intégration et pouvoir de l'Union*, *RAE* 2013-4, p. 715.

¹² CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, *Rec.* 23.

¹³ Le TFUE rappelle que les États membres sont « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » ; la CDFUE rappelle que « les peuples de l'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes ».

¹⁴ L. Dubouis, C. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, 7^e éd., Paris, Montchrestien, 2015, p. 65.

mise en place d'un régime juridique fragmentaire se caractérisant par une multiplicité des textes juridiques applicables.

L'apparition et le renforcement de la citoyenneté européenne depuis 1992, en tant que statut fondamental des ressortissants d'États membres, n'a pas modifié ce constat. D'ailleurs, si la mise en œuvre d'un texte unique avec la directive 2004/38/CE¹⁵ avait pour volonté d'unifier le régime juridique du citoyen européen et de « dépasser cette approche sectorielle et fragmentaire du droit de circuler et de séjourner librement »¹⁶, il n'en demeure pas moins que l'étude approfondie du texte révèle une vision toujours plus catégorielle de l'individu. Par exemple, l'article 7 de cette directive prévoit des conditions d'accès au séjour variant selon que le citoyen de l'Union est un travailleur, un étudiant ou un ressortissant n'appartenant pas à ces deux premières catégories.

Un constat similaire peut également être effectué au regard de l'appréhension des ressortissants d'États tiers par le droit de l'Union. Ainsi, si pendant « longtemps le droit de circuler et de séjourner des ressortissants de pays tiers est demeuré très largement en dehors de l'emprise du droit communautaire »¹⁷, aujourd'hui, les articles 67 et suivants du TFUE précisent que l'Union développe une politique commune d'immigration, d'asile, et de contrôle des frontières extérieures. Sur ce fondement, ont été adoptés certains textes régissant la situation des ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres de l'Union.

Toutefois, il n'existe pas de réel statut juridique unique applicable aux ressortissants d'États tiers. Au contraire, le droit de l'Union prévoit « un régime très diversifié distinguant plusieurs catégories de ressortissants de pays tiers aussi bien en ce qui concerne l'admission dans l'Union que l'étendue des droits de circulation et de séjour »¹⁸. Ainsi, certains ressortissants jouissent d'un statut dérogatoire et avantageux, comme les travailleurs turcs, en vertu d'un accord entre l'Union européenne et la Turquie¹⁹. De plus, les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union peuvent bénéficier, de manière dérivée, des droits attachés à la citoyenneté européenne et jouissent ainsi d'un statut juridique plus avantageux. Surtout, à la suite du Conseil européen de Tampere, ont été adoptées des directives d'application générale avec, d'une part, la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial²⁰ et, d'autre part, la directive 2003/109/CE²¹ relative au statut de ressortissant de longue durée. Pour autant, leurs articles 3 respectifs prévoient un certain nombre d'hypothèses dans lesquelles ces textes n'ont pas vocation à s'appliquer. Enfin, certains textes plus spécifiques trouvent à s'appliquer dans certaines situations précises, notamment dans le cadre des migrations économiques avec la directive « carte bleue » ou la directive « permis unique »²².

¹⁵ Directive n° 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, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

¹⁶ V. considérant 4 de la directive 2004/38/CE.

¹⁷ L. Dubouis, C. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, op. cit., p. 88.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Décision n° 1/80 du Conseil d'association du 19 septembre 1980 relative au développement entre la Communauté économique européenne et la Turquie.

²⁰ Directive n° 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

²¹ Directive n° 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

²² V. Directive n° 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié ; directive n° 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis

Ainsi le droit de l'Union se caractérise-t-il par la multiplicité et la diversité des statuts juridiques octroyés aux ressortissants mobiles, qu'ils soient originaires d'un État membre ou d'un État tiers, et rend alors complexe toute tentative d'appréhension générale des droits et obligations du particulier.

3 – L'intégration sociale : un critère central

Un critère semble transcender cette diversité. En effet, « le critère d'intégration sociale traverse le droit européen des personnes et il s'ancre dans le droit dérivé, écrit ou jurisprudentiel »²³, et acquiert ainsi une place centrale. En effet, que l'on s'intéresse à la question du droit de séjour, à celle de l'égalité de traitement, ou à celle de la protection contre l'éloignement, qu'il s'agisse d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant d'État tiers, la question de l'intégration est toujours présente.

L'intégration sociale a été pensée dans les différents champs intéressant la circulation de l'individu en droit de l'Union européenne comme un corollaire de la logique de la mobilité des personnes. En effet, la mobilité des personnes a très vite été appréhendée par le droit communautaire au regard de l'intégration de celles-ci. Ainsi, la notion d'intégration sociale est apparue relativement tôt dans l'œuvre du législateur communautaire²⁴. Dès 1968, le règlement relatif à la libre circulation des travailleurs²⁵ faisait référence, dans son préambule, à la nécessité de permettre l'intégration du travailleur et de sa famille afin de promouvoir la mobilité des travailleurs.

L'idée originelle est que, à la différence d'une marchandise, du capital ou d'un service, la circulation de l'individu ne se suffit pas à elle-même. Au contraire, la mobilité ne peut se comprendre que dans la perspective d'une éventuelle insertion de la personne au territoire sur lequel elle se déplace. Quelle serait la motivation d'une personne de se déplacer vers un territoire sur lequel elle n'a aucune perspective d'intégration future ? De la même manière, quel serait l'intérêt pour un État membre d'accorder un certain nombre de droits à des personnes n'ayant pas de perspective d'insertion sur son territoire et qui ne sont que de passage ?

L'intégration sociale semble alors intéressante dans une double dimension. D'une part, elle intéresse l'individu car, sans perspective d'intégration dans l'État d'accueil, celui-ci n'aurait pas d'intérêt à se déplacer. D'autre part, elle intéresse l'État membre qui, par l'exigence d'intégration, va pouvoir délimiter les personnes bénéficiaires d'un certain nombre de prestations. C'est pourquoi l'intégration sociale est progressivement apparue dans les différents champs intéressant la mobilité des personnes en droit de l'Union européenne.

Aujourd'hui encore, l'intégration sociale guide « l'œuvre du législateur, certaines normes apparaissant essentiellement destinées à mettre en œuvre une politique d'intégration des personnes dans l'État d'accueil »²⁶. Surtout, le critère d'intégration sociale s'est construit dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). L'apparition de la citoyenneté européenne, conjuguée au principe de non-discrimination n'est pas étrangère à ce développement.

En effet, la mobilité des citoyens européens bouleverse les droits et obligations des États

unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.

²³ S. Barbou des Places, *L'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes*, op. cit., p. 689.

²⁴ L. Azoulai, « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale », p. 20 in *Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010.

²⁵ Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

²⁶ S. Barbou des Places, *L'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes*, op. cit., p. 689.

membres, qui se doivent d'avoir « un certain sens de la solidarité sociale et financière envers les ressortissants des autres États membres »²⁷. Or une telle solidarité « doit être effective et pourtant elle ne saurait être inconditionnelle, sous peine de créer une charge insupportable pour les finances des États »²⁸. Ainsi, le juge européen a dû se prononcer sur l'épineuse question du bénéfice de l'égalité de traitement pour des ressortissants inactifs bénéficiant du statut de citoyen européen. C'est ainsi que l'intégration sociale a d'abord émergé au sujet du bénéfice de prestations sociales pour les demandeurs d'emploi et des étudiants, au nom du principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Ce critère d'intégration sociale s'est ensuite largement répandu dans la jurisprudence de la Cour dans des circonstances diverses, qu'il s'agisse de l'accès aux prestations sociales, au séjour ou encore à la protection contre l'éloignement, si bien qu'il est devenu difficile d'ignorer sa présence et sa centralité. Il apparaît ainsi nécessaire de s'interroger sur ses répercussions.

4 – Méthodologie, enjeux, problématique et plan de l'étude

Le critère d'intégration sociale ayant émergé principalement de la jurisprudence de la Cour de justice, il convient de s'intéresser en priorité à celle-ci. La construction et l'évolution d'un tel critère relèvent en effet d'une œuvre prétorienne. Il est toutefois opportun d'envisager cette jurisprudence en relation avec les travaux du législateur européen, dans la mesure où l'intégration sociale est également présente, certes marginalement et généralement cantonnée aux préambules, dans différentes législations européennes.

La démarche poursuivie a ainsi été d'appréhender la jurisprudence de la Cour de justice de façon globale et transversale dans l'ensemble des domaines au sein desquels l'intégration sociale est présente. Une telle démarche a pour objectif de relever des éléments communs ou d'éventuelles différences dans les diverses applications de ce critère en droit de l'Union, mais également de mettre en relation ce critère avec d'autres concepts fondamentaux ou classifications traditionnelles du droit de l'Union européenne.

Une telle étude vise à saisir les différents aspects, opportunités et limites apportés par la construction du critère d'intégration sociale dans le droit applicable aux individus mobiles en droit de l'Union européenne. Or cette étude a pour but de faire ressortir d'importants enjeux, tant du point de vue de la construction du statut juridique de l'individu que du point de vue plus global de construction européenne.

En effet, la généralisation de l'intégration sociale permettrait d'envisager dans une nouvelle perspective le statut juridique du particulier en droit de l'Union, et cela indépendamment des classifications et catégorisations traditionnelles. Au contraire, un tel statut se comprendrait autour d'un critère unique, celui de l'intégration sociale. De la même manière, celui-ci permettrait d'envisager sous un nouvel angle les relations qu'entretient un État membre avec les ressortissants qui se déplacent et résident sur son territoire. Ainsi, le critère d'intégration sociale semble être à l'origine d'un important processus de « dénationalisation »²⁹ et territorialisation de l'accès aux droits au sein d'un État, provoquant une importante redéfinition des liens de solidarité entre l'État et les individus. Le critère d'intégration sociale devient ainsi le point central de la mise en balance des intérêts entre un individu mobile et l'État membre d'accueil pour juger de la licéité de l'octroi ou du refus de certains droits par l'État à l'individu.

Cette importance progressive prise par le critère d'intégration sociale n'est pas sans susciter

²⁷ CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99, pt 44.

²⁸ L. Azoulai, *La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale*, op. cit., p. 18.

²⁹ P. J. Neuvonen, *Equal citizenship and its limits in EU law – We the burden?*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 66.

un certain nombre d'interrogations. L'une des principales difficultés est celle de la définition de celui-ci. Si la Cour de justice multiplie les références à un tel critère, force est de constater qu'elle n'en définit jamais le contenu. De la même manière, l'application toujours plus fréquente du critère d'intégration sociale pose la question des relations de celui-ci avec les concepts et les classifications traditionnels du droit de l'Union européenne.

Par ailleurs, ce critère d'intégration sociale demeure ambigu. Celui-ci peut s'entendre comme une obligation imposée à l'État ou une condition pour le ressortissant³⁰. Dans le premier cas, l'intégration est alors la justification de la reconnaissance de certains droits. Dans le second cas, l'intégration devient le préalable de la reconnaissance d'autres droits. De plus, il apparaît comme un complément essentiel de la mobilité en permettant d'encourager le déplacement d'un ressortissant vers un État autre que son État d'origine. Celui-ci est également lié au principe de non-discrimination. Entendu ainsi, le critère d'intégration sociale permet de délimiter les bénéficiaires de l'égalité de traitement et procure donc un moyen aux États pour se protéger face aux processus de mobilité. Cette ambiguïté démontre la complexité de ce critère mais également sa richesse.

Le présent mémoire vise donc à s'interroger sur les répercussions du critère d'intégration sociale sur le droit de l'Union en général, et sur le droit applicable à la mobilité des individus en particulier. L'intégration sociale provoque-t-elle une redéfinition et une unification du droit applicable aux ressortissants mobiles ? Un tel critère permet-il de repenser le statut juridique de l'individu en droit de l'Union ? Quel est l'impact de l'émergence d'un tel critère sur les liens juridiques entre les États membres et l'individu, et sur les concepts fondamentaux structurant ces liens ?

Si le critère d'intégration sociale trouve son origine dans les mutations de la libre circulation des personnes, il n'en demeure pas moins qu'un tel critère vient perturber cette évolution (Première partie). Malgré ce premier mouvement perturbateur, il semble toutefois que ce même critère est porteur d'un potentiel unificateur de la libre circulation des personnes malgré des difficultés persistantes qu'il conviendrait de clarifier pour consacrer pleinement cette dynamique unificatrice (Deuxième partie).

³⁰ V. not. S. Barbou des Places, L'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes, *RAE* 2013-4, p. 689s.

PREMIÈRE PARTIE – LA DYNAMIQUE PERTURBATRICE D’UN CRITÈRE ÉMERGENT

1. Si le critère d’intégration sociale est aujourd’hui présent dans la jurisprudence de la Cour de justice, celui-ci a émergé de l’évolution de la libre circulation des personnes (Chapitre I). Pour autant, malgré ce lien originel, sa présence est venue perturber la mutation du droit applicable aux ressortissants mobiles (Chapitre 2).

CHAPITRE I – UN CRITÈRE ÉMERGEANT DE L’ÉVOLUTION DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

2. Centré sur la mobilité des ressortissants des États membres, le droit de l’Union européenne pose la question de l’insertion de la personne dans l’État d’accueil. L’évolution de la libre circulation des personnes, caractérisée par un élargissement des bénéficiaires et des droits qui y sont attachés, n’a fait qu’encourager l’émergence d’un critère d’intégration.

3. Au regard du droit dérivé et de la jurisprudence, il est frappant de noter que ce critère se caractérise par sa dualité³¹. L’intégration peut d’abord être vue comme un véritable objectif assigné aux États membres (Section I). Mais, envisagée du point de vue de l’individu, l’intégration sociale est alors une condition imposée au particulier pour se prévaloir de certains droits attachés à la libre circulation (Section II).

SECTION I – L’INTÉGRATION COMME OBJECTIF ASSIGNÉ AUX ÉTATS MEMBRES

4. Comprise comme un objectif, l’intégration s’entend comme une finalité devant être facilitée par l’action des États membres. En effet, alors que la mobilité demeure l’un des objectifs premiers de l’Union européenne (§ I), l’intégration des ressortissants apparaît comme l’un des compléments essentiels de la circulation (§ II).

§ I – La mobilité des ressortissants, objectif central dans la construction européenne

5. Aux termes de l’article 26, paragraphe 2, du TFUE, « le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du traité ». À côté des marchandises, des services et des capitaux, la libre circulation des personnes est donc l’une des libertés fondamentales du droit de l’Union (A), comme le rappelle la directive 2004/38/CE dans son préambule³². Celle-ci est d’autant plus centrale qu’elle est le préalable à la reconnaissance de droits accordés aux particuliers par le droit de l’Union (B).

A – La circulation des personnes, liberté fondamentale du droit de l’Union

6. *Le traité CEE*. Dès l’origine, la mobilité des personnes était envisagée par les traités européens. Ainsi, l’article 3 du Traité instituant la Communauté économique européenne (traité CEE) prévoyait comme objectif l’élimination des obstacles à la circulation des personnes. Néanmoins, elle se limitait aux travailleurs communautaires salariés ou indépendants, tel qu’il en

³¹ Sur la distinction entre objectif d’intégration et condition d’intégration v. not. S. Barbou des Places, L’intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes, op. cit., p. 689-703.

³² Considérant 2 du préambule de la directive 2004/38/CE.

ressort de l'article 48 du Traité CEE. C'est ainsi que la circulation des personnes s'est d'abord construite dans la perspective de l'établissement du marché intérieur.

7. *L'article 45 TFUE.* Cette idée n'est pas remise en cause aujourd'hui. Ainsi, l'article 45, § 1, du TFUE pose en premier lieu « que la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union ». De la même manière, l'exercice de la liberté d'établissement ou de la libre prestation de services, respectivement consacrées par les articles 49 et 56 du TFUE, implique le déplacement d'un ressortissant sur le territoire d'un État membre autre que celui dont il a la nationalité.

8. *Les articles 20 et 21 TFUE.* Si, depuis le Traité de Maastricht, le droit de l'UE appréhende le particulier comme un citoyen doté d'un certain nombre de droits, celui-ci reste d'abord envisagé comme un individu mobile. C'est ainsi qu'après avoir consacré et défini la citoyenneté européenne, l'article 20 du TFUE pose comme premier des droits du citoyen, au paragraphe 2, a), « le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ». L'article 21 TFUE rappelle et encadre ce même droit.

9. *Objectifs de l'UE.* La mobilité semble donc être la première logique de l'appréhension de la personne en droit de l'Union. Cela s'explique par les objectifs de la construction européenne, désormais rappelés à l'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) dont le paragraphe 3 précise que « l'Union établit un marché intérieur » et le paragraphe 2 prévoit que « l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité, de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes (...) ».

10. *Droit dérivé.* Cette promotion de la mobilité se retrouve également dans le droit dérivé. Ainsi, le premier considérant de la directive 2004/38/CE dispose que « la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres » sous réserve des limitations prévues par le droit originaire et le droit dérivé. Le deuxième considérant précise même que la libre circulation des personnes est l'une des « libertés fondamentales du marché intérieur ». Une idée similaire se dégage également du règlement 492/2011³³.

Le législateur européen rappelle également, s'agissant du statut de ressortissant de longue durée, que, dans le but de l'édification d'un espace de liberté de sécurité et de justice, le traité prévoit « l'adoption de mesures visant à assurer la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures d'accompagnement concernant le contrôle aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration (...) »³⁴.

11. *Jurisprudence.* Le caractère fondamental du droit de circulation accordé à l'individu se retrouve également dans la jurisprudence. Ainsi, la Cour de justice a précisé, dans son célèbre arrêt d'Assemblée plénière du 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, qu'au sein du domaine d'application des traités « figurent [les dispositions] relatives à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité, notamment celles relevant de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres telle que conférée par l'article 18 du traité CE [devenu article 21 TFUE] »³⁵.

12. *Statistiques.* Mais si la place de la mobilité semble centrale dans le droit positif, qu'en est-il dans la pratique des européens ? À ce titre, il est également intéressant de noter, qu'en 2015, 57 % des Européens estimaient que le droit à la mobilité était l'un des bénéfices majeurs de

³³ V. not. le considérant 4 du préambule du Règlement (UE) 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

³⁴ Préambules de la directive n° 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et de la directive n° 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

³⁵ CJCE, 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, aff. C-148/02, pt 24.

l'appartenance de leurs États à l'UE³⁶. La même année, 15 millions de citoyens européens vivaient ou travaillaient dans un autre État membre que celui dont ils avaient la nationalité³⁷. Enfin, sur 100 personnes entrant sur le territoire français en 2012, 46 étaient nées dans un pays européen³⁸.

13. Fondée sur l'idée d'un marché intérieur où s'exerce une circulation sans entrave, la mobilité des personnes s'avère ainsi centrale dans la construction européenne. Elle l'est d'autant plus que la résidence dans un État autre que celui de sa nationalité est une condition préalable à l'exercice des droits conférés par les traités.

B – La mobilité, condition d'accès aux droits accordés par le droit de l'Union

14. *Nécessité d'un élément transfrontalier.* Ordre juridique de superposition, l'ordre juridique européen implique nécessairement l'existence d'un élément transfrontalier pour que le droit de l'UE trouve à s'appliquer. S'agissant des droits du particulier, le déplacement dans un État autre que son État d'origine devient alors le préalable à la reconnaissance de droits.

15. *Droit primaire.* Ainsi, un travailleur ne pourra se prévaloir de l'article 45 du TFUE que dans la mesure où il exerce son activité professionnelle dans un État membre autre que l'État dont il a la nationalité. Cette perspective se vérifie également au regard de la citoyenneté européenne. Ainsi, si les articles 20 et suivants du TFUE consacrent un certain nombre de droits civils et politiques au citoyen européen, ceux-ci ne s'entendent que dans une perspective transfrontalière. À titre d'exemple, l'article 22 du TFUE, dans son paragraphe 2, précise que « tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ». Autrement dit, le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen est d'abord fondé sur le seul droit national. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'individu se déplace sur le territoire d'un autre État membre que celui-ci pourra se prévaloir de cette disposition.

16. *Exemples jurisprudentiels.* Cette nécessité s'est vérifiée de nombreuses fois dans la jurisprudence. C'est ainsi que la Cour de justice estime que les dispositions relatives à la liberté de circulation ne trouvent pas à s'appliquer aux situations ne présentant « aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire et dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre »³⁹.

De même, si la directive 2004/38 accorde un droit de séjour dérivé aux membres de la famille du citoyen européen, celui-ci ne bénéficie toutefois qu'aux membres de la famille d'un ressortissant ayant préalablement exercé son droit de circulation et non aux membres de la famille d'un citoyen résident dans son État membre d'origine⁴⁰. La Cour l'a rappelé notamment dans son arrêt du 5 mai 2011 *McCarthy*⁴¹.

³⁶ Rapport de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions établi en application de l'article 25 TFUE concernant les progrès réalisés sur la voie de l'exercice effectif de la citoyenneté de l'Union pendant la période 2013-2016, COM(2017) 32 final.

³⁷ Ibid.

³⁸ C. Brutel, Les immigrés récemment arrivés en France. Une immigration de plus en plus européenne », *Insee Première*, n°1524, 24 novembre 2014, consultable en ligne [<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281393#titre-bloc-4>].

³⁹ CJCE, 5 février 1997, *Uecker et Jaquet*, aff. jtes C-64 et C-65/96, pt 16 ; v. également CJCE, 18 octobre 1990, *Dzodzi*, aff. jtes C-297/88 et C-197/88, pt 28.

⁴⁰ M. Sweeney, L'intégration sociale des ressortissants des États tiers de l'Union européenne, *RAE* 2013-4, p. 679.

⁴¹ CJUE, 5 mai 2011, *McCarthy*, aff. C-434/09, not. pt 43 : « L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que cette directive n'est pas applicable à un citoyen de l'Union qui n'a jamais fait usage de son droit de libre circulation, qui a toujours séjourné dans un État membre dont il possède la nationalité et qui jouit, par ailleurs, de la nationalité d'un autre État membre ».

17. *La place centrale de la mobilité.* Myriam Benlolo Carabot identifie ainsi la mobilité comme « première logique de la citoyenneté européenne »⁴². Plus précisément, la logique opérée par la citoyenneté européenne fait « de la résidence dans un État membre autre que celui de la nationalité du citoyen européen une condition de la jouissance du nouveau statut conféré par le TCE »⁴³.

18. *Du déplacement à l'installation.* En tant que liberté fondamentale et condition d'accès aux droits accordés par les traités et le droit dérivé, la mobilité dispose donc d'une place majeure. Mais la circulation, sous l'angle de la personne, ne peut se limiter au simple déplacement, à la différence de la circulation des marchandises ou des capitaux. Ainsi que le rappelle Jean-Yves Carlier, au-delà du seul déplacement, « elle permet de s'installer dans un autre État membre »⁴⁴.

Comprise comme une installation et non plus simplement comme une circulation, la mobilité du ressortissant au sein du territoire de l'UE pose nécessairement la question de l'intégration des particuliers au sein de l'État d'accueil. Cette dernière s'avère alors être un complément essentiel de la mobilité. À ce titre, pour Sophie Robin-Olivier, la relation entre intégration et mobilité apparaît comme la « clef de voûte » de la directive 2004/38⁴⁵.

§ II – L'intégration des ressortissants, complément essentiel de la mobilité

19. Au nom de cet objectif, certains droits vont être « reconnus aux fins de favoriser l'intégration de la personne »⁴⁶. Cette approche se retrouve dans deux catégories de droits présents dans le droit dérivé, à savoir le droit au regroupement familial (A) et le droit de séjour permanent (B.) dont les bénéficiaires peuvent être, tant le ressortissant d'un État membre que le ressortissant d'un État tiers.

A – Le regroupement familial

20. *Regroupement familial et objectif d'intégration.* Il semble évident que la continuité de la vie familiale est un facteur essentiel de stabilité et plus largement d'intégration dans l'État d'accueil⁴⁷. Dans une telle hypothèse, l'intégration du migrant constitue un objectif assigné aux États membres et le droit au regroupement familial constitue un moyen d'y parvenir. En effet, que la personne soit simple citoyen, travailleur ou ressortissant d'État tiers, il semble « que si sa famille est restée dans son État d'origine, les liens qu'elle tissera avec l'État d'accueil seront moins pérennes »⁴⁸. D'ailleurs, le déplacement dans un autre État membre dépend très souvent de « la possibilité d'être accompagné par les membres proches de sa famille, dont certains peuvent avoir une nationalité extra-européenne »⁴⁹.

21. *Jurisprudence.* Ainsi, en matière de libre circulation des travailleurs turcs, le juge communautaire a précisé que le droit au regroupement familial accordé aux travailleurs turcs « contribue tant à améliorer la qualité de leur séjour qu'à leur intégration dans ces États et, de ce fait, favorise la cohésion sociale de la société concernée »⁵⁰.

⁴² M. Benlolo Carabot, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 478s.

⁴³ *Ibid.*, p. 490.

⁴⁴ J.-Y. Carlier, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 25.

⁴⁵ S. Robin-Olivier, Le citoyen de l'Union : entre intégration et mobilité, *RAE* 2013-4, p. 668.

⁴⁶ S. Barbou des Places, L'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes, *op. cit.*, p. 690.

⁴⁷ A.-M. de Matos, À la recherche des critères d'intégration sociale : la situation familiale, *RAE* 2013-4, p. 644.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ M. Sweeney, L'intégration sociale des ressortissants des États tiers de l'Union européenne », *RAE* 2013-4, p. 678.

⁵⁰ CJUE, 19 janvier 2012, *Dülger*, aff. C-451/11, pt 42.

22. *Droit dérivé.* De même, la directive 2003/89/CE précise que le regroupement familial « contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité »⁵¹.

23. *Regroupement familial et protection des droits fondamentaux.* Il faut toutefois préciser que si ce droit permet de favoriser l'enracinement dans la société d'accueil, la protection de la vie familiale est également liée à la protection des droits fondamentaux⁵². Certains auteurs estiment même que « la justification sur la base de l'intégration s'atténue en effet au profit d'une justification sur la base du respect du droit fondamental de toute personne à une vie familiale normale »⁵³.

24. *La pluralité des régimes juridiques.* Toujours est-il que le droit au regroupement familial est aujourd'hui organisé par différents textes du droit dérivé et peut bénéficier, tant aux ressortissants d'un État membre de l'Union qu'aux ressortissants d'un État tiers. Le régime juridique applicable au regroupement familial se distingue alors selon la qualité juridique du bénéficiaire de ce droit⁵⁴. Il convient d'écarter l'hypothèse où le membre de la famille est lui-même un citoyen européen. Dans un tel cas, celui-ci bénéficiera d'un droit de séjour autonome du membre de sa famille⁵⁵.

25. *Le règlement 1612/68.* Afin de favoriser la mobilité des travailleurs communautaires, le législateur européen a très vite envisagé le regroupement familial des membres de la famille du travailleur, indépendamment de tout critère de nationalité. Le but affiché était de favoriser la libre circulation des travailleurs et l'intégration de ces derniers dans leur État d'emploi⁵⁶, comme le précise le préambule du règlement 1612/68⁵⁷.

26. *La directive 2004/38/CE.* La directive 2004/38/CE a repris cette logique et l'a étendue aux membres de la famille de tout citoyen de l'Union. Selon l'article 2 de ce texte, pourra bénéficier d'un droit de séjour, le conjoint du citoyen, le partenaire enregistré, les descendants directs qui sont âgés de moins de 21 ans ou qui sont à charge ainsi que les descendants du conjoint ou du partenaire, les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire du citoyen⁵⁸. Pour autant, il est nécessaire de rappeler que le droit au regroupement familial n'est pas automatique, mais subordonné à l'usage par le citoyen de sa liberté de circulation. En ce sens, le droit de séjour du membre de la famille est un droit de séjour dérivé de celui du citoyen européen.

27. *Une jurisprudence protectrice.* La Cour de justice a fait preuve d'une interprétation protectrice des dispositions relatives au regroupement familial. Le récent arrêt *Lounes*⁵⁹ en est un exemple révélateur. En l'espèce, la Cour a reconnu qu'un ressortissant algérien, conjoint d'un citoyen européen, peut bénéficier d'un droit de séjour dérivé sur le fondement de l'article 21 TFUE au Royaume-Uni, territoire sur lequel le citoyen avait séjourné avant d'en acquérir la nationalité en plus de sa nationalité d'origine. La Cour, suivant en cela son avocat général, refuse l'argumentation

⁵¹ Considérant 4 du préambule de la directive n° 2003/86/CE.

⁵² A.-M. de Matos, A la recherche des critères d'intégration sociale : la situation familiale, op. cit., p. 644 ; L. Dubouis, C. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, op. cit., p. 75.

⁵³ A.-M. de Matos, A la recherche des critères d'intégration sociale : la situation familiale, op. cit., p. 646.

⁵⁴ Ibid., p. 643.

⁵⁵ J.-Y. Carlier, La condition des personnes dans l'Union européenne, op. cit., p. 65 : l'auteur estime en effet qu'un citoyen européen pourrait bénéficier d'un droit de séjour dérivé d'un autre citoyen européen, dans la mesure où le premier ne répondrait pas aux conditions de ressources de l'article 7 de la directive 2004/38/CE.

⁵⁶ J.-Y. Carlier, La condition des personnes dans l'Union européenne, op. cit., p. 66.

⁵⁷ Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

⁵⁸ L'article 3, § 2, a) envisage d'autres membres de la famille ne rentrant pas dans la liste de l'article 2. Dans un tel cas, « l'État membre d'accueil favorise, conformément à sa législation nationale » l'entrée et le séjour de ces personnes.

⁵⁹ CJUE, 14 novembre 2017, *Lounes*, aff. C-165/16.

du Royaume-Uni qui considérait que, bénéficiant de la nationalité britannique, elle ne pouvait plus se prévaloir de son statut de ressortissant d'un autre État membre et donc demander le bénéfice d'un droit de séjour dérivé pour son conjoint. Au contraire, pour l'Avocat général Bot, la requérante avait « "poussé à bout" la logique de son intégration dans l'État membre d'accueil en demandant sa naturalisation dans l'État membre d'accueil »⁶⁰. Celui-ci pointe également l'incohérence de la solution qui reviendrait à priver son conjoint de droit de séjour. En effet, la naturalisation, preuve de l'insertion de la requérante dans la société britannique, « aboutirait finalement à la priver des droits qui lui ont été reconnus par le droit de l'Union à l'égard de son conjoint, ce qui risquerait manifestement de nuire à la poursuite de sa vie familiale dans cet État et donc, *in fine*, à l'intégration que celle-ci a recherchée »⁶¹.

28. *La directive 2003/86/CE*. Le regroupement familial peut être également accordé si le regroupant est lui-même un ressortissant d'un État tiers séjournant de manière légale sur le territoire d'un État membre. Le texte applicable est alors la directive 2003/86/CE. Le champ d'application est toutefois plus restreint que dans le cadre de la directive 2004/38/CE. Ainsi, l'article 3 réserve ce droit au regroupant « titulaire d'un titre de séjour délivré par un État membre d'une durée de validité supérieure ou égale à un an, ayant une perspective fondée d'obtenir un droit de droit de séjour permanent ». Par ailleurs, l'article 4 de la directive limite l'application de ce droit au seul conjoint marié et enfants mineurs non mariés. C'est donc une appréhension réduite de la notion de famille qui prévaut dans ce texte⁶².

29. Le regroupement familial a donc été identifié, tant par le juge que par le législateur, comme un moyen permettant de favoriser l'intégration des ressortissants mobiles qu'ils soient européens ou extra-européens, travailleurs ou citoyens. Toutefois, si l'intégration est appréhendée comme objectif du regroupement familial, elle en est parfois un critère préalable à l'autorisation d'un tel droit, notamment s'agissant des ressortissants d'États tiers. Le droit au regroupement familial n'est pas le seul moyen pour privilégier l'intégration de la personne mobile sur le territoire de l'État d'accueil. En effet, le droit de séjour permanent est un autre exemple révélateur de cet objectif.

B – Le droit de séjour permanent

30. *Les articles 16 et 17 de la directive 2004/38/CE*. Prévu à l'article 16 de la directive n° 2004/38/CE, le droit de séjour permanent est une nouveauté par rapport au droit antérieur. Celui-ci est reconnu à tout citoyen ayant séjourné légalement pendant une durée de cinq ans sur le territoire d'un État membre⁶³. Surtout, il permet au ressortissant d'un État membre de ne plus devoir prouver la réunion des conditions prévues à l'article 7 de cette même directive applicable au séjour de plus de 3 mois. L'article 17 de la directive met en place des règles dérogatoires pour les travailleurs leur permettant, avant l'écoulement d'un délai de cinq ans de séjour légal, de bénéficier du droit de séjour permanent.

⁶⁰ Conclusions Bot sous CJUE, 14 novembre 2017, *Lounes*, aff. C-165/16, pt 85.

⁶¹ Conclusions préc., pt 88.

⁶² Sur ce point, V. J.-Y. Carlier, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, op. cit., p. 171.

⁶³ Si la Cour envisage l'intégration comme un objectif du droit de séjour permanent, elle l'a considérée également comme une condition présidant l'acquisition de ce droit, notamment dans son interprétation de la notion de « séjour légal » : v. not. CJUE, 21 juillet 2011, *Dias*, aff. C-325/09, not. pt 64. Certains auteurs ont d'ailleurs critiqué cette solution et militaient pour une interprétation plus souple de la notion de « séjour légal » contribuant à un statut facilitant l'intégration des ressortissants dans leur État d'accueil : V. A. Eftimie, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, th., Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2012, p. 213s., en ligne [<http://www.theses.fr/2012BOR40052>].

31. *Droit de séjour permanent et objectif d'intégration.* Comme pour le droit au regroupement familial, le droit de séjour permanent est conçu, tant par le législateur européen que par le juge notamment dans l'arrêt *Ziolkowski*, comme un « moyen d'intégration dans la société de l'État membre d'accueil dans lequel le citoyen de l'Union réside »⁶⁴. Selon Anastasia Iliopoulou-Penot, le préambule de la directive illustre le fait que ce droit s'inscrit « dans la continuité du droit de la libre circulation, qui voit l'intégration comme un objectif justifiant l'octroi des droits au profit du travailleur et de ses membres de sa famille »⁶⁵.

32. *Droit de demeurer.* Le droit de séjour permanent trouve son fondement dans le droit de demeurer, qui était prévu par les articles 2 et 3 du règlement 1251/70⁶⁶ et réservé aux seuls travailleurs. Il était alors « conçu comme une forme de récompense de la contribution du travailleur à l'économie et comme une reconnaissance de son insertion dans le tissu social de cet État »⁶⁷.

33. *Régime applicable au bénéficiaire d'un séjour permanent.* La reconnaissance de ce droit de séjour permanent a un impact sur le régime juridique applicable au ressortissant. Ainsi les conditions de séjour prévues à l'article 7 de la directive ne lui sont plus opposables⁶⁸. De même une fois celui-ci reconnu, ce droit ne peut se perdre que « par des absences d'une durée supérieure à deux ans consécutifs de l'État membre d'accueil »⁶⁹. Il est par ailleurs reconnu au citoyen permanent un certain nombre de droits, notamment le droit à l'égalité de traitement⁷⁰ et une protection renforcée contre l'éloignement⁷¹. Autrement dit, il ressort de ces dispositions, qu'« après avoir démontré, pendant cinq ans, sa volonté et sa capacité de s'insérer dans la société de l'État d'accueil, le citoyen migrant obtient un véritable droit à s'intégrer auquel correspond une obligation de l'État d'accueil de l'intégrer »⁷².

34. *Le statut de ressortissant longue durée.* Le droit de séjour permanent peut être rapproché du statut de ressortissant de longue durée, reconnu aux ressortissants de pays tiers et prévu par la directive n° 2003/109/CE. Ainsi, après cinq années de séjour légal sur le territoire d'un État membre, le ressortissant d'État tiers se voit octroyer ce statut, rapprochant ainsi le statut l'étranger de celui du citoyen⁷³. L'idée est là encore de promouvoir l'intégration du ressortissant en lui accordant certains droits, ainsi qu'il ressort du préambule de la directive n° 2003/109/CE⁷⁴.

La Cour de justice a eu l'occasion dans sa jurisprudence de rappeler ce principe, notamment dans l'arrêt *Kamberaj* ou dans l'affaire *Commission c/ Pays-Bas*⁷⁵. Dans le premier arrêt, la Cour devait interpréter la notion de « prestations essentielles » figurant dans la directive n° 2003/109/CE. À ce titre, elle a estimé qu'il était nécessaire de prendre en compte l'objectif de ce texte, « à savoir l'intégration des ressortissants de pays tiers qui ont résidé légalement et durablement dans les États

⁶⁴ CJUE, 21 décembre 2011, *Ziolkowski*, aff. C-424/10, pt 41 ; v. également considérant 18 du préambule de la directive n° 2004/38/CE.

⁶⁵ A. Iliopoulou-Penot, Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale, *RAE* 2013-4, p. 653.

⁶⁶ Règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi.

⁶⁷ A. Iliopoulou-Penot, Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale, op. cit., p. 652.

⁶⁸ V. Article 16, § 1 de la directive n° 2004/38/CE.

⁶⁹ V. Article 16, § 3 de la directive n° 2004/38/CE.

⁷⁰ Les restrictions de l'article 24 de la directive n° 2004/38/CE ne sont plus opposables.

⁷¹ V. Article 28 de la directive n° 2004/38/CE.

⁷² A. Iliopoulou-Penot, Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale, op. cit., p. 653.

⁷³ J.-Y. Carlier, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, op. cit., p. 183.

⁷⁴ Considérant 4 du préambule de la directive n° 2003/109/CE : « L'intégration des ressortissants des pays tiers qui sont installés durablement dans les États membres est un élément clé pour promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté, énoncé dans le traité ».

⁷⁵ CJUE, 24 avril 2012, *Kamberaj*, aff. C-571/10 ; CJUE, 26 avril 2012, *Commission c/ Pays-Bas*, aff. C-508/10.

membres »⁷⁶. Dans le second, la Cour devait se prononcer sur la potentielle violation par les Pays-Bas de la directive 2003/109/CE en exigeant le versement de droits aux ressortissants et aux membres de leur famille demandant le bénéfice du statut de ressortissant de longue durée. Le juge a ainsi précisé qu'il était possible pour un État de subordonner l'octroi du statut au versement de droits, le montant de ceux-ci ne devait pas être de nature à remettre en cause l'objectif et l'effet utile de la directive, à savoir la promotion de l'intégration des ressortissants d'État tiers⁷⁷.

35. L'objectif visé est de rapprocher le régime du ressortissant de pays tiers de celui du citoyen, cela ayant été consacré lors du Conseil européen de Tampere⁷⁸. En effet, « l'égalisation est le vecteur essentiel d'intégration des ressortissants d'État tiers sur le territoire d'accueil »⁷⁹. Comme le citoyen bénéficiant d'un droit de séjour permanent, le ressortissant longue durée se voit reconnaître un droit à l'égalité de traitement avec les nationaux, dans un nombre limité de domaines toutefois⁸⁰.

Pour autant, l'égalisation avec le régime applicable au citoyen n'est pas totale⁸¹. En effet, comme pour la directive relative au regroupement au droit familial, la directive n° 2003/109/CE maintient une relative marge d'appréciation pour les États, dans la mesure où ces textes se rapportent à la politique migratoire et soumettent ainsi la reconnaissance de ces droits à certaines conditions. Dès lors, si l'intégration peut être vue comme un objectif assigné aux États, elle est également une condition imposée aux ressortissants.

SECTION II – L'INTÉGRATION COMME CONDITION IMPOSÉE AUX RESSORTISSANTS

36. L'évolution de la libre circulation des personnes s'est caractérisée par l'élargissement du champ de ses bénéficiaires (§ I), rendant nécessaire un renforcement des conditions d'accès à certains droits attachés à cette liberté (§ II).

§ I – L'élargissement des bénéficiaires de la libre circulation

37. À la différence de la libre circulation des marchandises, la libre circulation des personnes répond à des régimes juridiques pluriels en fonction du bénéficiaire. Parmi ceux-ci, il est possible de s'intéresser aux deux régimes principaux illustrant l'évolution des bénéficiaires de la libre circulation, à savoir, d'une part, les libertés professionnelles (A), et, d'autre part, la liberté de circuler à titre « personnel »⁸² (B).

A – L'élargissement des bénéficiaires de la circulation à titre « professionnel »

38. *La mobilité professionnelle*. Aux prémices de la construction européenne, et dans une

⁷⁶ CJUE, 24 avril 2012, *Kamberaj*, préc., pt 90.

⁷⁷ CJUE, 26 avril 2012, *Commission c/ Pays-Bas*, préc., pt 73.

⁷⁸ v. Conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999.

⁷⁹ M. Sweeney, *L'intégration sociale des ressortissants des États tiers de l'Union européenne*, *RAE* 2013-4, p. 683.

⁸⁰ V. Article 11 de la directive n° 2003/109/CE.

⁸¹ Ainsi, l'article 11, § 1, de la directive n° 2003/109/CE limite l'égalité de traitement à un cercle restreint de domaines, par exemple, les conditions d'accès à un emploi ou l'éducation et la formation professionnelle. Par ailleurs, les paragraphes suivants prévoient certaines limites à la reconnaissance de l'égalité de traitement. V. sur ce point : K. de Vries, *Towards integration and equality for third-country nationals? Reflections on Kamberaj*, *EL Rev.*, vol. 38., n° 2, 2013, p. 248.

⁸² V. not. C. Boutayeb, *Droit matériel de l'Union européenne*, 4^e éd., Paris, LGDJ, 2017, p. 133s. : l'auteur distingue la mobilité à des fins professionnelles sur le fondement des articles 45, 49 et 56 TFUE, et la mobilité à des fins personnelles sur le fondement de l'article 20 TFUE.

perspective essentiellement liée à l'établissement du marché intérieur, la libre circulation des personnes ne se comprenait que dans une dimension économique. En effet, elle n'est au départ accordée qu'aux seuls agents économiques, qu'ils soient salariés, indépendants ou prestataires de services⁸³. Ces libertés sont aujourd'hui respectivement consacrées aux articles 45, 49 et 56 du TFUE.

Le droit de circuler et de séjourner s'entend alors essentiellement comme devant faciliter la mobilité professionnelle. Toutefois, la Cour de justice a, dans sa jurisprudence, élargi de manière importante le spectre des bénéficiaires de cette libre circulation professionnelle.

39. *L'interprétation autonome de la notion de travailleur.* En premier lieu, elle a fait de la notion de travailleur une notion autonome⁸⁴, de telle manière que celle-ci ne doit pas varier d'un droit national à un autre. Un travailleur se comprend alors par la réunion de trois critères prétoriens : une prestation, un lien de subordination et une rémunération. Ceux-ci vont faire l'objet d'une interprétation souple du juge communautaire, et ainsi permettre « d'inclure le temps partiel, voire une activité de quelques heures par semaine, ainsi que les stages (de formation professionnelle) »⁸⁵. Seules des activités purement marginales sont finalement exclues de la qualification de travailleur.

40. *Les demandeurs d'emploi.* Cette vision souple a été confirmée par un élargissement des bénéficiaires, cette fois ci « en amont » de la figure du travailleur, en faveur des demandeurs d'emploi⁸⁶. C'est ainsi que la jurisprudence a posé, dans son arrêt de 1991 *Antonissen*⁸⁷, le droit de circuler en vue de trouver un emploi dans un autre État membre. En outre, le demandeur d'emploi ne peut être expulsé tant qu'il démontre qu'il cherche un emploi et qu'il a des chances réelles d'être embauché.

41. *Les travailleurs ayant cessé leur activité professionnelle.* Le droit de l'Union étend également le bénéfice des dispositions de la libre circulation des travailleurs aux personnes se situant « en aval » de l'exercice d'une activité professionnelle, autrement dit aux personnes ayant cessé leur activité professionnelle. Si la directive n° 2004/38/CE ne prévoit pas de dispositions particulières sur les retraités, elle pose en revanche une règle dérogatoire s'agissant du bénéfice du droit de séjour permanent aux travailleurs ayant cessé leur activité dans l'État membre d'accueil. Cette règle prévoit ainsi la réduction du délai de cinq ans applicable de droit commun. L'article 7, § 3, de la directive n° 2004/38/CE vise également le citoyen « qui n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée », mais qui « conserve la qualité de travailleur salarié ou de non salarié » dans un certain nombre de cas, notamment en cas d'incapacité de travail temporaire, ou en cas de chômage involontaire.

42. *Les membres de la famille du travailleur.* Par ailleurs, le bénéfice du droit de circuler et de séjourner en raison de l'exercice d'une activité professionnelle peut être reconnu aux membres de la famille du travailleur salarié⁸⁸.

43. Au final, « la jurisprudence de la Cour a permis à un grand nombre des personnes

⁸⁴ CJCE, 3 juillet 1986, *Lawrie Blum*, aff. 66/85.

⁸⁵ A. Iliopoulou, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 43.

⁸⁶ J.-Y. Carlier, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 41s. : J.-Y. Carlier représente l'extension du droit de séjour sous la forme d'une cible avec, en son noyau, l'agent économique. Puis a été réalisé un élargissement en amont au profit des étudiants et des demandeurs d'emploi et un élargissement en aval au profit des retraités et des chômeurs. Il considère également que deux élargissements latéraux ont été réalisés au profit des membres de la famille, ressortissants d'un État membre, et des membres de la famille, ressortissants d'État tiers.

⁸⁷ CJCE, 26 février 1991, *Antonissen*, aff. C-292/89.

⁸⁸ Cf. *supra*, n° 25.

participant d'une manière ou d'une autre à la vie active, de se prévaloir du droit communautaire primaire ou dérivé »⁸⁹. Or une telle vision large des bénéficiaires de la libre circulation des travailleurs pose la question de l'accès de ceux-ci à l'égalité de traitement, notamment vis-à-vis des prestations sociales délivrées par l'État d'accueil. Une telle problématique est accentuée par la reconnaissance d'un droit de circuler indépendamment de tout exercice d'une activité économique.

B – L'élargissement à la circulation indépendamment d'une activité économique

44. Si l'individu a été originellement compris comme un agent économique, l'évolution du droit communautaire se caractérise par le dépassement de cette vision du ressortissant dû à l'apparition de la citoyenneté européenne.

45. *La citoyenneté européenne.* L'émergence de la citoyenneté européenne a permis de consacrer de manière autonome une liberté de circulation aux citoyens européens au côté de la libre circulation des travailleurs. D'abord, cette consécration a contribué à l'élargissement du champ des bénéficiaires de la mobilité intra-européenne non plus aux seuls travailleurs mais aussi à tous les citoyens européens indépendamment de leurs activités économiques.

Surtout, elle a entraîné un approfondissement des droits attachés à la libre circulation, ne se limitant plus simplement aux droits d'accès à un emploi ou aux conditions d'exercice de cette activité.

46. *Un statut fondamental.* Progressivement, sous l'impulsion de l'action du juge communautaire, le statut du citoyen européen est devenu le statut fondamental dans l'ordre juridique communautaire⁹⁰. Le droit de circuler et de séjourner s'est vu reconnaître un effet direct par le juge de Luxembourg⁹¹ et a été généralisé. Il ne faut toutefois pas exagérer la portée de cet élargissement. En effet, comme le rappelle Jean-Yves Carlier, si la citoyenneté permet de dépasser la logique économique de la libre circulation des personnes, elle conserve toutefois une logique financière⁹².

C'est ainsi que la Cour de justice dans l'arrêt *Baumbast* a précisé que l'exercice du droit de séjour est reconnu « sous réserve des limitations et conditions prévues par le traité CE ainsi que par les dispositions prises pour son application »⁹³. Or la directive n° 2004/38/CE prévoit des règles et conditions différentes au droit de séjour en fonction de la qualité du citoyen qui se prévaut de cette disposition, et de sa situation financière.

47. *L'émergence d'un statut social du citoyen.* Plus encore que le simple droit de circuler ou de séjourner et, au-delà des droits politiques reconnus aux citoyens européens, l'apparition de la citoyenneté européenne va permettre l'approfondissement d'un véritable statut social du ressortissant communautaire, sous l'impulsion du principe de non-discrimination⁹⁴. En l'absence de dispositions dans le droit primaire, c'est en réalité le juge de l'Union qui a, dans une œuvre prétorienne audacieuse, construit un véritable statut social du citoyen, en rapprochant les

⁸⁹ A. Iliopoulou, Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, op. cit., p. 44.

⁹⁰ CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99, pts 31s.

⁹¹ CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast*, aff. C-413/99.

⁹² J.-Y. Carlier, La condition des personnes dans l'Union européenne, op. cit., p. 58.

⁹³ CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast*, préc., pt 85.

⁹⁴ Sur le lien entre la citoyenneté européenne et le principe d'égalité avec l'émergence d'un statut social du citoyen européen : v. M. Benlolo Carabot, « Le statut social du citoyen européen », p. 42s. in *Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales. Quels titulaires pour quels droits ?* / dir. D. Roman, Paris, LGDJ, 2012.

dispositions de l'article 20 et suivants du TFUE avec le principe de non-discrimination⁹⁵. Ainsi, si la non-discrimination trouve son origine dans les libertés économiques, la jurisprudence va progressivement déconnecter ce principe du prisme économique pour le rattacher à la citoyenneté.

48. Une telle déconnexion est d'abord implicite, dans l'arrêt *Martinez Sala*⁹⁶, où la Cour estime que, dans l'hypothèse où la ressortissante n'a pas la qualité de travailleur, « l'article 8, paragraphe 2 [devenu article 20 TFUE], du traité attache au statut de citoyen de l'Union les devoirs et les droits prévus par le traité, dont celui, prévu à l'article 6 du traité [devenu article 18 TFUE], de ne pas subir de discrimination en raison de la nationalité dans le champ d'application *ratione materiae* du traité »⁹⁷. Dans l'arrêt *Grzelczyk*, la Cour est désormais explicite puisqu'elle pose le principe selon lequel le statut de citoyen reconnu aux 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 »⁹⁸. Il n'est dès lors plus indispensable d'exercer une activité économique pour se voir reconnaître le bénéfice de l'égalité de traitement.

49. Désormais, la deuxième partie du TFUE est intitulée « Non-discrimination et citoyenneté de l'Union » et semble donc montrer l'achèvement de ce mouvement. Au final, l'apparition de la citoyenneté européenne n'est pas seulement le vecteur d'un élargissement ou d'un approfondissement des régimes de liberté de circulation mais plutôt « un processus d'extension du statut social et civil des ressortissants nationaux à de nouveaux titulaires »⁹⁹.

50. *Les craintes de l'élargissement du bénéfice des droits sociaux*. Le ressortissant de l'Union devient alors « titulaire de droit à l'émancipation : c'est ainsi qu'il peut opposer ses nouveaux droits de citoyen de l'Union aux États membres dont il n'est pas le ressortissant »¹⁰⁰. Toutefois, l'accès aux prestations sociales va poser particulièrement question. En effet, comme le rappelle Anastasia Iliopoulou, « l'accès aux prestations sociales a toujours été un sujet politiquement, économiquement et socialement sensible »¹⁰¹. En effet, la volonté de renforcer la solidarité intracommunautaire et d'approfondir le statut social des ressortissants de l'Union se heurte nécessairement aux prétentions budgétaires et financières des États membres.

L'extension jurisprudentielle de l'égalité de traitement aux citoyens européens a d'ailleurs pu être critiquée¹⁰². La critique principale adressée à cette évolution prétorienne est l'argument du « tourisme social ». Celui-ci peut se définir comme la crainte exprimée par les États membres, selon laquelle l'ouverture du bénéfice des prestations sociales aux ressortissants communautaires risque que « ceux-ci peuvent chercher à s'installer dans l'État en question dans le seul but de profiter des prestations d'un montant élevé »¹⁰³. En conséquence, « les États dont la redistribution sociale est plus développée se trouveront pénalisés alors que les autres jouiront d'un bénéfice injustifié »¹⁰⁴.

51. La solidarité n'est donc pas inconditionnelle et l'accès aux prestations sociales se trouve soumis à un critère d'intégration suffisante dans l'État d'accueil qui a émergé de la jurisprudence et

⁹⁵ Pour une étude du rapprochement entre citoyenneté et non-discrimination, v. A. Iliopoulou, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, op. cit., p. 162s.

⁹⁶ CJCE, 12 mai 1998, *Martinez Sala*, aff. 85/96.

⁹⁷ Arrêt préc., pt 62.

⁹⁸ CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, préc., pt 31.

⁹⁹ L. Azoulai, *La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale*, op. cit., p. 8.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰¹ A. Iliopoulou, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, op. cit., p. 171.

¹⁰² Pour une présentation détaillée des critiques adressées à cette évolution, v. A. Iliopoulou, op. cit., p. 177.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 181.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 182.

du droit dérivé.

§ II – Le renforcement des conditions à l'accès aux droits attachés à la libre circulation

52. Le renforcement du statut social des citoyens de l'Union induit la question des conditions d'accès aux droits attachés à celui-ci. En effet, à la différence des droits accordés aux bénéficiaires des libertés professionnelles, « le droit de la citoyenneté fait peser sur les États membres des contraintes matérielles et sociales étendues, sans aucune garantie de contrepartie économique »¹⁰⁵. Apparaît alors une confrontation entre les droits devant être accordés aux citoyens de l'Union et la nécessaire préservation du budget des États.

53. Une interrogation émerge alors sur la nature de cette condition d'intégration. Cette exigence permet-elle de justifier un traitement discriminatoire ou admet-elle qu'un État ne traite pas de manière identique le citoyen et le national, ces derniers n'étant pas dans une situation similaire, à défaut de lien d'intégration du premier. Dans le premier cas, l'égalité de traitement est le principe et l'exigence d'intégration n'est qu'une justification à une exception devant être strictement proportionnée. Dans le second cas, cela signifie à l'inverse, que le citoyen inactif et le national ne sont pas, par principe, dans la même situation sauf à prouver que le premier est intégré dans la société d'accueil.

À l'aune de la jurisprudence, la Cour de justice semble opter pour la première hypothèse. C'est ainsi que le juge de l'Union va admettre une nouvelle justification aux inégalités de traitement. Cette perspective est d'ailleurs conforme au droit dérivé, dans la mesure où l'article 24 de la directive n° 2004/38/CE pose, dans son paragraphe 1, le principe de l'égalité de traitement, et dans son paragraphe 2, un certain nombre de dérogations.

54. *Le renversement de la perspective de l'intégration.* La perspective de l'intégration est ainsi inversée. Alors que, dans le cadre du droit de séjour permanent et du regroupement familial, l'intégration est un objectif justifiant la reconnaissance de droits, dans une telle situation, l'intégration devient une condition assignée à un individu préalablement à la reconnaissance de certaines prestations. Par ailleurs, si la mobilité est la condition classique permettant de bénéficier des droits reconnus par le droit de l'Union¹⁰⁶, « il s'avère de plus en plus évident que la condition d'intégration tend à se substituer à la condition de mobilité »¹⁰⁷. Marqué par la volonté de « concilier de manière satisfaisante les intérêts des citoyens migrants économiquement inactifs avec les contraintes (financières et territoriales) qui pèsent sur les systèmes nationaux de protection sociale »¹⁰⁸, il est naturel qu'un tel critère soit apparu à l'égard des demandeurs d'emploi (A) puis des étudiants (B).

A – Les demandeurs d'emploi et l'exigence d'un lien réel avec le marché géographique du travail

55. La problématique des droits accordés aux demandeurs d'emploi a toujours été controversée en droit de l'Union¹⁰⁹. Les arrêts *D'Hoop* et *Collins*¹¹⁰ en sont des exemples topiques. Le premier arrêt illustre l'émergence du critère du lien réel avec le marché géographique de l'emploi

¹⁰⁵ L. Azoulai, La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale, op. cit., p. 12.

¹⁰⁶ Cf. *supra*, n° 14s.

¹⁰⁷ S. Robin-Olivier, Le citoyen de l'Union : entre intégration et mobilité, *RAE* 2013-4, p. 668.

¹⁰⁸ A. Iliopoulou-Penot, Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale, op. cit., p. 654.

¹⁰⁹ O. Golyunker, Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity, *EL Rev.* 2005, vol. 30, n° 1, p. 111.

¹¹⁰ CJCE, 11 juillet 2002, *D'Hoop*, aff. C-224/98 ; CJCE, 23 mars, 2004, *Collins*, aff. C-138/02.

et marque le point de départ d'une construction jurisprudentielle.

56. *Arrêt D'Hoop*. En l'espèce, Mme D'Hoop, une ressortissante belge, a terminé ses études secondaires en France. Elle a ensuite poursuivi ses études supérieures en Belgique, et a demandé le bénéfice d'allocations d'attente. Celle-ci s'est vue opposer un refus de la part de l'Administration belge au motif qu'elle ne répondait pas aux conditions imposées par la législation nationale. Se posait la question de savoir si un État membre pouvait refuser à une ressortissante le bénéfice d'une allocation d'attente au seul motif que celle-ci avait suivi ses études secondaires dans un autre État membre.

La Cour de justice a tout d'abord identifié une différence de traitement entre les ressortissants belges résidant en Belgique et ceux ayant fait usage de la liberté de circulation¹¹¹. Toutefois, estimant que de telles allocations avaient pour objectif de faciliter « le passage de l'enseignement au marché du travail », la Cour a jugé légitime « de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur desdites allocations et le marché géographique du travail concerné »¹¹². Pour autant, la Cour a estimé qu'une condition telle que celle en l'espèce présentait « un caractère trop général et exclusif » et, ainsi, n'était pas représentative « du degré réel et effectif de rattachement entre le demandeur des allocations d'attente et le marché géographique du travail, à l'exclusion de tout autre élément représentatif »¹¹³. La Cour en a conclu que le droit communautaire s'opposait à une telle législation nationale.

57. *Arrêt Collins*. Dans le second arrêt, la Cour a appliqué la même logique, non plus entre un ressortissant et son État d'origine mais entre un demandeur d'emploi et son État d'accueil¹¹⁴. Était en cause une réglementation qui soumettait le bénéfice d'une allocation de recherche d'emploi à une condition de résidence. Là encore, la Cour a estimé assez aisément que la condition de résidence constituait une discrimination indirecte. Le juge a rappelé toutefois, comme dans l'arrêt précédent, qu'il était légitime de « vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur d'allocations ayant le caractère d'un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et le marché géographique du travail en cause »¹¹⁵. Pour autant, si une condition de résidence peut être apte à évaluer ce lien réel, la Cour a encadré strictement la validité de celle-ci. Ainsi, « son application par les autorités nationales doit reposer sur des critères clairs et connus à l'avance et la possibilité d'une voie de recours de nature juridictionnelle doit être prévue »¹¹⁶. De même, une telle condition « ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour que les autorités nationales puissent s'assurer que l'intéressé est réellement à la recherche d'un emploi dans le marché du travail de l'État membre d'accueil »¹¹⁷.

58. Au final, la frontière entre actifs et citoyens inactifs s'estompe quelque peu par cette reconnaissance de l'égalité de traitement s'agissant de certains droits sociaux aux demandeurs d'emploi¹¹⁸. Surtout, ces deux exemples illustrent la potentielle réconciliation entre les droits des demandeurs d'emploi à l'égalité et à l'accès aux droits sociaux avec les prétentions des États membres de prévenir les abus liés au tourisme social¹¹⁹.

¹¹¹ CJCE, 11 juillet 2002, *D'Hoop*, préc., pts 33 à 35.

¹¹² Arrêt préc., pt 38.

¹¹³ Arrêt préc., pt 39.

¹¹⁴ Cet arrêt a plus largement été reconnu comme un arrêt majeur pour son impact sur la définition du statut de demandeur d'emploi à l'aune de la citoyenneté et de la non-discrimination : v. A. Iliopoulou, op. cit., p. 253s.

¹¹⁵ CJCE, 23 mars, 2004, *Collins*, aff. C-138/02, pt 67.

¹¹⁶ Arrêt préc., pt 72.

¹¹⁷ Arrêt préc., pt 72.

¹¹⁸ Sur ce point, V. O. Golynger, *Jobseekers' rights in the European Union : challenges of changing the paradigm of social solidarity*, op. cit., p. 116.

¹¹⁹ Ibid., p. 117.

Le critère du lien réel présente alors un double avantage. Il sert, d'une part, de justification de l'octroi de droits aux citoyens n'ayant pas le statut de travailleur¹²⁰, d'autre part, il est une garantie pour les États de se prémunir contre le « tourisme social ». De même, il est à la fois une limite à l'encontre des abus des individus dans leurs demandes d'aides, et une limite à l'encontre des États dans leurs conditions à l'accès de certaines aides. Ainsi, selon Loïc Azoulai, « c'est une sorte de "contre limite" appliquée à la Cour aux limites que les États membres peuvent légitimement opposer à leur obligation de solidarité financière à l'égard des citoyens de l'Union »¹²¹. Un critère similaire a ensuite été dégagé pour une autre catégorie de citoyens inactifs, celle des étudiants.

B – Les étudiants et l'exigence d'un degré d'intégration avec la société d'accueil

59. *Arrêt Bidar*. L'arrêt du 15 mars 2005, *Bidar*¹²², constitue un arrêt majeur au regard de l'émergence du critère d'intégration. En l'espèce, M. Bidar était un national français résidant légalement sur le territoire du Royaume-Uni. Il a réalisé ses études secondaires tout en habitant chez sa grand-mère. Débutant des études supérieures, il a bénéficié d'une aide au titre de ses frais de scolarité, mais a vu sa demande de prêt pour étudiant refusée au motif qu'il n'était pas établi au Royaume-Uni.

À la manière des arrêts précédents, la Cour a identifié d'abord une discrimination indirecte résultant des conditions d'accès au prêt étudiant. Mais la Cour a estimé « légitime pour un État membre de n'octroyer une telle aide qu'aux étudiants ayant démontré un certain degré d'intégration dans la société de cet État »¹²³. Or le juge de l'Union a admis qu'une condition de résidence est de nature à déterminer si l'étudiant est ou non intégré dans la société britannique¹²⁴. Toutefois, il a considéré que la condition d'établissement prévue par la réglementation britannique revient à exclure pour un étudiant toute possibilité d'obtenir le statut de personne établie, et donc ne saurait être considérée comme justifiée¹²⁵.

60. *Lien réel et degré d'intégration*. Dans cet arrêt, il est pour la première fois fait usage de la notion de « degré d'intégration » avec la société de l'État d'accueil, notion qui sera répétée quatre fois dans le raisonnement du juge¹²⁶. « Lien réel » avec le marché de l'emploi ou « degré d'intégration » avec la société de l'État d'accueil, la différence n'est-elle que sémantique ? Il y a en réalité une différence d'approche. En effet, le second est plus général que le premier¹²⁷. Surtout, comme le notait l'Avocat général Geelhoed¹²⁸, s'agissant des aides versées aux étudiants, à la différence des aides pour demandeurs d'emploi, « l'établissement d'un lien réel avec le marché de l'emploi de l'État membre d'accueil n'est pas le critère à rechercher avant tout, bien que cet aspect soit susceptible d'être pris en considération »¹²⁹. En effet, la situation d'un étudiant faisant la demande d'une aide aux études « n'est pas comparable à celle du demandeur d'une allocation d'attente accordée aux jeunes qui sont à la recherche de leur premier emploi ou d'une allocation

¹²⁰ V. not. P. J. Neuvonen, *Equal citizenship and its limits in EU law – We the burden?*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 69 : « EU citizenship and EU citizen's right to equal treatment is here seen as an instrument to expand the economic right to equal treatment in the case of those EU citizens who do not (yet) hold the status of a Union worker but who, nonetheless, strive for the status ».

¹²¹ L. Azoulai, *La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale*, op. cit., p. 18.

¹²² CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03.

¹²³ Arrêt préc., pt 57.

¹²⁴ Arrêt préc., pt 58.

¹²⁵ Arrêt préc., pt 60.

¹²⁶ Arrêt préc., pts 57, 59 et 61.

¹²⁷ A. Iliopoulou, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, op. cit., p. 233.

¹²⁸ Conclusions Geelhoed sous CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03.

¹²⁹ Concl. préc., pt 60.

de recherche d'emploi »¹³⁰. Au contraire, « ce lien doit plutôt se trouver dans le degré de proximité du demandeur de l'aide avec le système éducatif et dans son degré d'intégration dans la société »¹³¹.

Ainsi, une étape supplémentaire semble être franchie. « La nature du lien réel exigé est pour ainsi dire épurée »¹³². Alors que ce dernier repose essentiellement sur des considérations économiques, le degré d'intégration s'affranchit de celles-ci pour être avant tout un critère d'ordre social. En cela, la portée de l'arrêt *Bidar* peut sembler positive¹³³. En effet, alors même que le critère d'intégration est ici une condition imposée à un ressortissant pour l'octroi de certains droits, il permet en réalité aux personnes démontrant une telle intégration de bénéficier de l'égalité de traitement, alors même qu'elles n'exercent pas d'activité économique dans leur État d'accueil¹³⁴. Par ailleurs, le critère d'intégration s'avère être une limite imposée aux États membres dans la détermination des bénéficiaires de certaines prestations sociales. Les critères permettant cette détermination devant répondre en effet à un contrôle de proportionnalité opéré par la Cour.

61. À partir de cette jurisprudence fondatrice, la condition d'intégration sociale va progressivement se généraliser, jusqu'à devenir centrale dans le régime de libre circulation des personnes, s'appliquant à la fois tant à l'égalité de traitement qu'aux mesures d'éloignement¹³⁵.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

62. L'évolution de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne a fait émerger un critère d'intégration sociale, caractérisé par sa dualité. Ce critère est tant un objectif assigné aux États membres qu'une condition imposée aux ressortissants d'États membres ou d'États tiers. En cela, l'intégration sociale est un critère complexe et ambigu, finalement difficile à appréhender. Cette première vision est confirmée par l'idée que bien qu'issue de l'évolution de la libre circulation des personnes, l'émergence de ce critère vient également perturber celle-ci.

¹³⁰ CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, préc., pt 58.

¹³¹ Conclusions Geelhoed, préc., pt 60.

¹³² L. Azoulai, La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale, op. cit., p. 19.

¹³³ Toute la doctrine n'est pas unanime sur les bienfaits de cette jurisprudence. Sandrine Maillard critique ainsi le recul de la citoyenneté sociale européenne. v. S. Maillard, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, p. 230s ; v. not. p. 239 : « Cela marque un certain reflux de la citoyenneté sociale européenne, qui, adossée à la citoyenneté de l'Union connaissait un envol, trop rapide peut-être pour soulever les craintes des États membres ».

¹³⁴ A. Iliopoulou, Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, op. cit., p. 236.

¹³⁵ Cf. *infra* n° 111s.

63. Bien qu'issu de l'évolution de la libre circulation des personnes, le critère d'intégration sociale vient à certains égards perturber cette même dynamique. Si, pour certains, ce critère permet d'ouvrir l'accès à l'égalité de traitement aux citoyens économiquement inactifs, il demeure confus dans son objectif et dans son contenu (Section I). De même, l'application de l'intégration sociale à certains ressortissants, notamment les travailleurs frontaliers, est problématique et complexifie encore davantage les régimes juridiques applicables aux particuliers mobiles (Section II).

SECTION I – LE CARACTÈRE CONFUS DU CRITÈRE D'INTÉGRATION

64. Le critère d'intégration sociale peut être analysé comme un symbole du dépassement de la vision économique de la circulation des personnes. En effet, en accordant aux citoyens inactifs justifiant d'un degré d'intégration dans l'État d'accueil des droits jusqu'ici réservés aux seuls travailleurs, le droit de l'Union semble s'être détaché de la seule perspective de l'agent économique. Pour autant, en étudiant de manière approfondie ce critère, il semble que celui-ci est d'abord d'ordre économique et lié à la préservation des finances publiques des États membres (§ I). De même, il demeure discriminant, faisant persister la distinction entre les ressortissants actifs et les citoyens inactifs (§ II).

§ I – Un critère économique : la préservation des finances publiques des États membres

65. Le critère d'intégration sociale peut être appréhendé comme permettant l'approfondissement du statut social du ressortissant communautaire. Ainsi, « d'une logique économique de protection du marché européen », nous serions passés à « une logique sociale de protection du citoyen de l'Union »¹³⁶. Son objectif est toutefois plus ambigu, celui-ci restant avant tout lié à la protection des finances des États et à la lutte contre les charges déraisonnables (A). Il est par ailleurs doté d'une substance économique (B).

A – L'objectif ambigu du critère d'intégration

66. *Intérêts des particuliers et intérêts des États membres.* L'accès à l'égalité de traitement pour les personnes inactives dans leur État d'accueil, notamment s'agissant de prestations sociales, a toujours été problématique. En effet, s'il semble légitime d'accorder un accès à la protection sociale pour des ressortissants travaillant dans d'autres États membres, un tel accès est plus complexe s'agissant d'individus ne participant pas à l'activité économique de l'État en question¹³⁷. Aux intérêts de l'individu s'opposent les intérêts des États souhaitant protéger leurs finances publiques face à la crainte de « tourisme social ». Le critère d'intégration sociale apparaît en ce sens comme une « médiation » entre les droits du particulier et les prétentions étatiques.

67. *Dénationalisation et territorialisation des prestations sociales.* Cette problématique est accentuée par le fait que la « dénationalisation » de l'État-providence n'a pas mené à la « déterritorialisation » de celui-ci¹³⁸. En effet, si les États membres ne peuvent plus refuser l'accès à certains droits sociaux sur le seul fondement de la nationalité, en vertu du principe de non-

¹³⁶ S. Maillard, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, op. cit., p. 213.

¹³⁷ S. Giubboni, *Free Movement of Persons and European Solidarity*, *ELJ* 2007, vol. 13, n° 3, p. 362.

¹³⁸ P.J. Neuvonen, *Equal citizenship and its limits in EU law – We the burden?*, op. cit., p. 66 : « *The 'de-nationalisation' of welfare states by the prohibition of nationality criteria as conditions for access to social benefits has not led to the 'de-territorialisation' of welfare states.* »

discrimination, il n'en demeure pas moins que ceux-ci peuvent légitimement exiger la preuve d'un lien avec le territoire de l'État.

Ainsi, dans ses arrêts *D'Hoop* et *Collins*¹³⁹, la Cour de justice a validé la possibilité pour un État membre de soumettre le bénéficiaire d'une allocation d'aide à la recherche d'emploi à la preuve par le demandeur d'emploi d'un lien réel avec le marché géographique du travail. Le but est ici de s'assurer que les aides bénéficient à des ressortissants qui auront ensuite vocation à entrer sur le marché du travail de cet État. Pour l'Avocat général Ruiz-Jarabo Colomer, l'exigence d'un tel lien se justifie « afin d'adapter l'interdiction de toute discrimination à l'article 12 CE [actuel article 18 TFUE] lu en combinaison avec l'article 39 CE [actuel article 45 TFUE] au risque de ce qu'il est convenu d'appeler le "tourisme social" »¹⁴⁰.

Un tel objectif semble similaire s'agissant des aides pour étudiant. Ainsi, s'il est opportun de relever que la Cour ne parle pas de « lien réel » mais de « degré d'intégration dans la société d'accueil »¹⁴¹, la logique ne semble pas fondamentalement différente. Dans l'arrêt *Bidar*, l'exigence d'un certain degré d'intégration dans la société d'accueil est justifiée par le fait que, si les États doivent faire preuve d'une certaine solidarité à l'égard des ressortissants communautaires, ceux-ci peuvent « veiller à ce que l'octroi d'aides visant à couvrir les frais d'entretien d'étudiants provenant d'autres États membres ne devienne pas une charge déraisonnable »¹⁴² pour le système social de cet État.

De même, dans l'arrêt *Tas-Hagen*¹⁴³ était en cause la conformité au droit de l'UE d'une condition de résidence pour le bénéficiaire d'une indemnité destinée aux victimes civiles de guerre. Or la Cour a estimé que la limitation des bénéficiaires de la prestation, à l'aide d'une telle condition, résultait de la volonté du législateur national « de circonscrire l'obligation de solidarité à l'égard des victimes civiles de guerre aux seules personnes qui ont eu un lien avec le peuple néerlandais durant et après la guerre »¹⁴⁴. Là encore, il est exigé un lien, cette fois-ci, historique avec le territoire de l'État membre en question.

68. *Une solidarité conditionnelle.* Le critère d'intégration sociale s'avère être d'abord une réponse aux réticences et craintes des États membres face à l'ouverture de certaines prestations sociales aux ressortissants de l'Union non actifs¹⁴⁵. Le lien d'intégration se comprend ainsi comme étant animé par la volonté de protéger les finances publiques des États membres d'une éventuelle charge estimée déraisonnable, en territorialisant l'octroi des prestations sociales en contrepartie de leur dénationalisation. Finalement, l'extension du devoir de solidarité des États membres à l'égard des citoyens inactifs n'est que conditionnelle. Une telle conditionnalité a pu être critiquée par certains auteurs¹⁴⁶, qui voient dans ce mouvement jurisprudentiel un certain « reflux de la citoyenneté sociale européenne »¹⁴⁷.

Cette exigence d'intégration s'inscrit néanmoins dans le contexte législatif communautaire. Ainsi, si la directive n° 2004/38/CE généralise le droit de circuler et de séjourner dans un État

¹³⁹ CJCE, 11 juillet 2002, *D'Hoop*, préc. ; CJCE, 23 mars, 2004, *Collins*, préc.

¹⁴⁰ Conclusions Ruiz-Jarabo Colomer sous CJCE, 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, aff. jtes. C-22/08 et C-23/08, pt 49.

¹⁴¹ Certains auteurs voient, toutefois, dans le « degré d'intégration dans la société d'accueil » un critère d'ordre social à la différence du « lien réel », sur ce point v. *supra* Partie I, Chap. I, Section II, § II, B ; v. aussi L. Azoulai, op. cit., not. p. 19.

¹⁴² CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, préc., pt 56.

¹⁴³ CJCE, 26 octobre 2006, *Tas-Hagen*, aff. C-192/05.

¹⁴⁴ Arrêt préc., pt 34.

¹⁴⁵ M. Benlolo-Carobot, Le statut social du citoyen européen, op. cit., p. 51.

¹⁴⁶ V. par exemple S. Maillard, L'émergence de la citoyenneté sociale européenne, op. cit.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 243.

membre autre que celui d'origine, celle-ci rappelle également la nécessaire préservation des intérêts financiers des États¹⁴⁸. C'est en ce sens qu'il faut envisager l'exigence de ressources suffisantes posée aux articles 7, 12 ou 14 de ce texte. De même, le paragraphe 2 de l'article 24 de la directive donne la possibilité aux États de limiter, dans certains cas, l'accès à l'égalité de traitement, notamment durant les trois premiers mois de séjour ou avant l'acquisition d'un droit de séjour permanent s'agissant des aides d'entretien aux études.

L'objectif premier du critère d'intégration sociale semble être de conditionner l'accès à la solidarité à un cercle restreint de bénéficiaires. À cet égard, l'exemple de l'arrêt *Förster*¹⁴⁹ est topique. Rendue sur conclusions contraires de son avocat général, cette jurisprudence a fait l'objet de nombreuses critiques¹⁵⁰. En l'espèce, la Cour a validé la conformité d'une condition de résidence de cinq ans, prévue par la réglementation néerlandaise, pour bénéficier d'une aide aux études. Cet arrêt ne peut se comprendre que par la volonté du juge d'être en adéquation avec l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE et de répondre aux appréhensions des États membres¹⁵¹. La Cour met en avant la préservation des intérêts des États plutôt que de ceux du particulier dans la mesure où celui-ci répondait potentiellement à l'exigence d'intégration sans toutefois répondre à la condition de résidence¹⁵².

69. Le critère d'intégration sociale semble donc être guidé avant tout par un objectif économique, celui de préserver les finances publiques des États face à la mobilité des citoyens inactifs, plutôt que par un objectif social. Cette vision est renforcée par la substance du critère, elle aussi, imprégnée par une dimension économique.

B – La substance économique du critère d'intégration

70. Si l'objectif du critère d'intégration est lié à l'idée de protection des finances publiques des États, la substance de ce critère est également attachée à des considérations économiques. Une telle idée se retrouve tant à travers le critère du « lien réel avec le marché géographique du travail » qu'avec celui de « degré d'intégration avec la société ».

71. *Lien réel avec le marché géographique du travail.* Le critère appliqué aux demandeurs d'emploi, à savoir le lien réel avec le marché géographique du travail, s'avère logiquement empreint d'une connotation économique. En effet, l'objectif est de s'assurer que les bénéficiaires de l'aide entreront ensuite sur le marché du travail de cet État et donc participeront à l'activité économique de celui-ci. La Cour a d'ailleurs rappelé, s'agissant d'une réglementation nationale litigieuse, que les allocations versées aux demandeurs d'emploi prévues par celle-ci avaient « pour objectif de faciliter, pour les jeunes, le passage de l'enseignement au marché du travail »¹⁵³. Or la Cour de justice a estimé légitime d'exiger un lien réel avec ce marché du travail afin de ne pas dénaturer l'objectif initial d'une telle prestation. En outre, le lien réel n'est pas étudié ici au regard de la société mais bien du seul marché du travail.

72. *Arrêt Vatsouras et Koupatantze.* L'arrêt du 4 juin 2009 *Vatsouras et Koupatantze*¹⁵⁴ est intéressant et s'inscrit dans la continuité des jurisprudences précédentes. Le juge national

¹⁴⁸ V. Considérant 10 du préambule de la directive 2004/38/CE.

¹⁴⁹ CJCE, 18 novembre 2008, *Förster*, aff. C-158/07.

¹⁵⁰ V. par exemple, S. O'leary, *Equal treatment and EU citizens: A new chapter on cross-border educational mobility and access to student financial assistance*, *EL Rev.* 2009, vol. 34, n° 4, p. 612-627.

¹⁵¹ V. not. A. Eftimie, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, op. cit., p. 544.

¹⁵² V. conclusions Mazák sous CJCE, 18 novembre 2008, *Förster*, aff. C-158/07, not. pt 130.

¹⁵³ CJCE, 11 juillet 2002, *D'Hoop*, préc., pt 38.

¹⁵⁴ CJCE, 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, aff. jtes C-22/08 et C-23/08.

demandait notamment si l'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38 était conforme au principe de non-discrimination. Si la Cour a conclu à la conformité de la dérogation établie par l'article 24, § 2, de la directive avec le droit primaire, elle a noté que celle-ci devait être interprétée à la lumière de l'actuel article 45, § 2 TFUE¹⁵⁵. Pour Johanna Neuvonen, cet arrêt révèle « l'accent économique »¹⁵⁶ du « lien réel », en dépit de la référence au droit à la non-discrimination et à l'égalité de traitement du citoyen de l'Union. En effet, le juge de l'Union a étudié la conformité des limites à l'égalité de traitement du citoyen de l'Union prévue par l'article 24 de la directive n° 2004/38/CE en le mettant en relation avec l'article 45 du TFUE. Une telle dimension économique du lien réel se comprend dans la mesure où la Cour reconnaît le droit à l'égalité de traitement à des particuliers non actifs mais qui ont vocation à l'être dans un délai relativement court, ceux-ci étant demandeurs d'emploi.

73. *La dimension économique du degré d'intégration avec la société d'accueil.* L'étude de la jurisprudence relative au « degré d'intégration » avec la société d'accueil révèle également que celui-ci est imprégné d'une dimension économique. En effet, si on peut l'analyser comme un critère social dépassant l'approche strictement économique du « lien réel », celui-ci reste avant tout lié à la lutte contre les charges déraisonnables pour le système social des États membres.

La Cour, dans l'arrêt *Förster*, a validé une condition unique de résidence de cinq ans dans l'État d'accueil pour bénéficier d'une bourse d'études. Or le séjour de plus de trois mois à cinq ans est conditionné pour tout citoyen de l'Union qui n'est pas travailleur. Ainsi, selon l'article 7 de la directive n° 2004/38/CE, un citoyen non travailleur ne pourra séjourner pour une durée supérieure à trois mois que s'il justifie de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète dans le but de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système social de l'État d'accueil. Un étudiant devra être inscrit dans un établissement pour y suivre ses études mais aussi disposer d'une assurance maladie complète et de ressources suffisantes. Si une condition de résidence peut apparaître comme étant neutre, celle-ci est en réalité conditionnée à des considérations de ressources et ainsi imprégnée d'une dimension économique.

74. *La substance sociale limitée du degré d'intégration.* La Cour a eu par la suite l'occasion de préciser sa jurisprudence sur le degré d'intégration et d'y incorporer une substance plus sociale, notamment dans l'arrêt du 18 juillet 2013 *Prinz*¹⁵⁷. Se posait une nouvelle fois la question de la conformité avec le droit de l'Union d'une condition de résidence devant être remplie pour bénéficier d'une aide financière pour étudiants. Après avoir de manière classique identifié l'existence d'une discrimination indirecte, la Cour s'est intéressée à la justification de celle-ci au regard du degré d'intégration.

Or celle-ci a estimé que, si l'évaluation du degré d'intégration pouvait se faire au moyen d'une condition unique de résidence, celle-ci risquait « d'exclure du bénéfice de l'aide concernée des étudiants qui, (...), possèdent néanmoins des liens qui les rattachent suffisamment à la société allemande »¹⁵⁸. À cet égard, la Cour a mentionné un certain nombre d'éléments comme « sa famille, son emploi, ses capacités linguistiques ou l'existence d'autres liens sociaux ou économiques »¹⁵⁹. Autrement dit, la Cour refuse désormais une condition unique de résidence et, à l'inverse envisage d'autres éléments économiques et sociaux représentatifs. Toutefois, il est possible de regretter que le juge de Luxembourg ne donne pas véritablement une dimension sociale au critère mais ne fait que limiter les effets d'une solution qui pouvait s'avérer trop rigoureuse, en privilégiant la seule résidence au détriment d'autres éléments également révélateurs de l'intégration. Certains auteurs

¹⁵⁵ Arrêt préc., pt 44.

¹⁵⁶ P.J. Neuvonen, *Equal citizenship and its limits in EU law – We the burden?*, op. cit., p. 69-70.

¹⁵⁷ CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seedberger*, aff. C-523/11 et aff. C-585/11.

¹⁵⁸ Arrêt préc., pt 38 ; v. également CJUE, 26 février 2015, *Martens*, aff. C-359/13.

¹⁵⁹ CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seedberger*, préc., pt 38.

estiment que, bien que la Cour cherche à donner plus de substance au critère, celui-ci conserve sa logique économique¹⁶⁰.

75. Au final, on peut regretter que le critère d'intégration sociale reste cantonné à une dimension principalement économique¹⁶¹. Ainsi, Charlotte O'Brien voit dans ce critère une alternative peu convaincante à l'exercice d'une activité économique dans l'accès aux avantages sociaux et plus largement à la solidarité¹⁶². Un tel regret est confirmé par le caractère discriminant du critère. Plutôt que de rapprocher le citoyen inactif de l'agent économique, le critère d'intégration renforce la distinction entre actifs et inactifs, perturbant ainsi le détachement de la libre circulation de sa dimension économique.

§ II – Un critère discriminant : la persistance de la distinction entre actifs et inactifs

76. Imprégné d'une connotation économique, le critère d'intégration sociale a pour effet de maintenir voire de renforcer la distinction entre actifs et inactifs. D'une part, les actifs se voient reconnaître un accès privilégié au bénéfice des avantages sociaux, alors que celui-ci est au contraire conditionné pour les inactifs (A). D'autre part, le juge a pu reconnaître la non-intégration de certains ressortissants inactifs ne cherchant pas d'emploi (B).

A – L'accès privilégié des travailleurs et l'accès conditionné des inactifs aux avantages sociaux

77. *La place centrale du travailleur.* Centrée sur une dimension économique et dans l'optique de la construction du marché intérieur, la Communauté européenne a toujours accordé une place centrale au travailleur. Si la personne inactive intéresse le droit de l'Union, notamment depuis l'instauration de la citoyenneté européenne, il n'en demeure pas moins que la qualification de travailleur permet un accès privilégié aux droits conférés par les traités et le droit dérivé¹⁶³.

78. *Un ressortissant bénéficiant d'un accès privilégié au droit de séjour et aux avantages sociaux.* Ainsi, l'article 7 de la directive n° 2004/38/CE accorde le droit de séjour pour une durée supérieure à trois mois, à tout citoyen de l'Union dans la mesure où il est travailleur dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité. De plus, le paragraphe 3 de ce même article permet à un ressortissant de conserver la qualité de travailleur, et donc de conserver son droit au séjour, dans un certain nombre de cas où le citoyen n'exercerait plus d'activité salariée ou non salariée dans l'État membre d'accueil. Dans la continuité de cette logique, l'article 17 de la directive prévoit des règles dérogatoires pour l'acquisition du droit de séjour permanent pour les travailleurs ayant cessé leur activité dans leur État membre d'accueil.

Si le travailleur bénéficie d'un accès favorisé à l'acquisition du droit de séjour dans son État membre d'accueil, il en va de même s'agissant de l'accès aux avantages sociaux. Ainsi, l'article 7, § 2, du règlement n° 492/2011 prévoit que le travailleur mobile doit bénéficier des mêmes avantages

¹⁶⁰ P.J. Neuvonen, In search of (even) more substance for the "real link" test: comment on Prinz and Seeberger, *EL Rev.* 2014, vol. 39, n° 1, p. 132 s. et Equal citizenship and its limits in EU law – We the burden?, op. cit, p. 75s.

¹⁶¹ Ibid., p. 83 : « The fact that the "real link" test is still reduced directly and indirectly economic considerations means that its potential to provide genuinely independent criteria for the assessment of objective justifications for legitimate differential treatment between EU citizens is largely wasted ».

¹⁶² C. O'Brien, Real links, abstract rights and false alarms: the relationship between the ECJ's "real link" case law and national solidarity, *EL Rev.* 2008, vol. 33, n° 5, p. 644 : « The real link has been criticised as a poor alternative to work as a route to solidaristic benefits, and an unconvincing source of EU-based solidarity ».

¹⁶³ Sur la persistance de la place centrale accordée aux travailleurs v. not. M. Benlolo Carobot, Le « travailleur », indétrônable catégorie reine du droit de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne ?, *RTD eur.* 2018, p. 59-74.

sociaux et fiscaux que tout travailleur national. Une telle situation contraste avec le régime juridique des citoyens de l'Union non travailleurs.

79. *Le citoyen non travailleur, figure récente du droit de l'Union.* Si l'individu a été envisagé dès l'origine par le droit communautaire en tant qu'agent économique, la personne inactive a été appréhendée plus récemment par celui-ci. Le citoyen inactif se distingue alors du citoyen travailleur par le fait que son accès à certains droits est conditionné.

80. *La conditionnalité des droits du citoyen non travailleur.* À la différence du travailleur, le citoyen qui ne dispose pas du statut de travailleur voit son accès à certains droits limité. Ainsi, l'article 7 de la directive n° 2004/38 pose des conditions financières préalablement à la reconnaissance d'un droit de séjour de plus de trois mois. De même, un citoyen non travailleur pourra se voir opposer l'exigence d'un lien réel avec le marché du travail ou d'un degré d'intégration dans la société d'accueil, susceptible de justifier un refus de l'État d'accueil de lui accorder certains avantages sociaux. En ce sens, le lien d'intégration ne se justifie que dans la mesure où ces ressortissants sont inactifs. Or, si la condition d'exigence d'un degré d'intégration a permis d'ouvrir l'accès aux prestations sociales pour certains inactifs et de renforcer la solidarité intracommunautaire, il n'en demeure pas moins qu'une telle exigence maintient une dichotomie entre la personne active, bénéficiant d'un accès favorisé à certaines prestations, et la personne inactive, bénéficiant d'un accès conditionné à ces mêmes prestations.

81. Si la condition d'intégration pouvait être vue comme rapprochant les statuts du travailleur et du citoyen, celle-ci met également en lumière la persistance de leurs différences de régimes juridiques. Il est alors possible de se demander si le droit de l'Union a réellement changé d'approche dans son appréhension de l'individu européen depuis l'instauration de la citoyenneté européenne. En outre, le droit de l'Union accorde davantage de droits aux ressortissants les plus favorisés. Au contraire, les ressortissants qui nécessiteraient une aide à l'insertion dans l'État d'accueil, tels que les demandeurs d'emploi ou les étudiants, se voient imposer une condition d'intégration. Ainsi, la distinction entre actifs et non actifs se comprend d'autant moins aisément au regard de l'objectif d'intégration. Cela ne fait qu'illustrer toute l'ambiguïté du critère d'intégration pris en tenaille entre intérêts des États et intérêts des particuliers. La dichotomie entre actifs et inactifs en sort finalement maintenue. Celle-ci est même renforcée dans la mesure où certains inactifs sont exclus du test du « lien réel » ou du « degré d'intégration ».

B – La non-intégration de principe des ressortissants inactifs ne cherchant pas d'emploi

82. Les étudiants et les demandeurs d'emploi ont vocation à s'intégrer sur le marché du travail et ainsi obtenir le statut de travailleur dans un avenir plus ou moins proche. Ceux-ci sont ainsi dans une situation intermédiaire entre le travailleur et l'inactif. Mais qu'en est-il des citoyens européens qui n'ont pas vocation à s'insérer sur le marché de l'emploi ? Bénéficient-ils également de la possibilité de démontrer leur lien d'intégration avec l'État d'accueil en vue d'obtenir l'égalité de traitement, notamment s'agissant des prestations sociales ? De telles questions ont pu animer les débats politiques ou les polémiques et ont trouvé une réponse juridique avec l'arrêt *Dano*¹⁶⁴.

83. *Arrêt Dano.* Dans cet arrêt, la Cour a précisé qu'un citoyen de l'Union pouvait se voir refuser une prestation sociale à caractère non contributif par son État membre d'accueil, dès lors que celui-ci était inactif, résidait depuis une durée inférieure à cinq ans et était sans ressources. Dans le même temps, les nationaux de l'État d'accueil qui étaient dans une situation similaire, bénéficiaient d'une telle prestation. Plus précisément, la Cour s'est fondée sur l'article 24 de la directive n° 2004/38/CE pour relever qu'un citoyen n'est en mesure de réclamer l'égalité de

¹⁶⁴ CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, aff. C-333/13.

traitement que si son séjour sur le territoire respecte les conditions fixées par la directive¹⁶⁵, notamment les conditions de ressources suffisantes prévues à l'article 7 du texte. En effet, une solution inverse « irait à l'encontre d'un objectif de ladite directive », à savoir « éviter que les citoyens de l'Union ressortissants d'autres États membres deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil »¹⁶⁶.

84. *Jurisprudences ultérieures.* Ce mouvement jurisprudentiel s'est poursuivi avec l'arrêt du 15 septembre 2015, *Alimanovic*¹⁶⁷. Pour la Cour, si un citoyen, ne disposant plus du statut de travailleur, se prévaut d'un séjour légal en vertu de l'article 14, § 4, b), celui-ci peut se voir refuser par l'État membre d'accueil l'octroi d'une prestation sociale non contributive, en vertu de l'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38/CE. Plus récemment, dans l'arrêt du 25 février 2016, *Garcia-Nieto*¹⁶⁸, la Cour de justice a, sur ce même fondement, précisé qu'un citoyen de l'Union pouvait se voir refuser par l'État d'accueil l'octroi d'une prestation sociale non contributive dans l'hypothèse où le ressortissant séjournait depuis moins de trois mois sur le territoire de celui-ci.

85. *Une lecture littérale de la directive n° 2004/38/CE.* La portée et l'interprétation de ces arrêts ont pu porter à débats et polémiques¹⁶⁹. L'arrêt *Dano* a notamment pu être vu comme un coup d'arrêt porté à la jurisprudence sociale de la Cour de justice ou comme l'illustration d'un tournant conservateur de la jurisprudence européenne¹⁷⁰. En réalité, cette jurisprudence se caractérise plutôt par une lecture littérale, mais conforme, de la directive n° 2004/38/CE et des objectifs du législateur de l'Union. D'abord, tout citoyen ne justifiant pas d'un séjour légal dans l'État membre d'accueil ne peut pas se prévaloir de l'égalité de traitement. De plus, la Cour ne fait qu'une application stricte de l'article 24, § 2, de la directive, rappelant la possible dérogation à l'égalité de traitement pendant la période prévue à l'article 14, § 4 du texte ou pendant les trois premiers mois du séjour.

Si cette jurisprudence semble conforme à l'objectif de la directive n° 2004/38/CE et à la volonté du législateur européen, la Cour apparaît peu audacieuse au regard de sa jurisprudence traditionnelle en matière de citoyenneté européenne, et semble accorder une marge de manœuvre aux États face aux craintes de « tourisme social »¹⁷¹.

86. *Vers la fin du lien d'intégration ?* Une interrogation subsiste : *quid* de la persistance du lien d'intégration dans la jurisprudence de la Cour ? En effet, il est intéressant de noter l'absence de toute référence au « lien réel » ou au « degré d'intégration » dans ces différentes jurisprudences. Ces arrêts illustrent-ils alors la disparition du critère d'intégration comme condition de jouissance de l'égalité de traitement ? En réalité, en dépit de l'absence de toute référence au critère d'intégration, ces arrêts « maintiennent l'intégration au cœur de leurs réflexions »¹⁷².

Ainsi, l'Avocat général Wathelet faisait référence à un tel critère dans ses conclusions rendues sur l'affaire *Dano*, mais notait l'absence de lien réel ou d'intégration avec le territoire de

¹⁶⁵ Arrêt préc., pt 69.

¹⁶⁶ Arrêt préc., pt 74.

¹⁶⁷ CJUE, 15 septembre 2015, *Alimanovic*, aff. C-67/14.

¹⁶⁸ CJUE, 25 février 2016, *Garcia-Nieto*, aff. C-299/14.

¹⁶⁹ Pour une synthèse des différentes lectures possibles de l'arrêt *Dano* v. S. Barbou des Places, La cohérence du droit de la libre circulation des personnes à l'épreuve de la mobilité des indigents, *RTDEur.* 2015, p. 133-147.

¹⁷⁰ V. sur ce point D. Thym, When Union citizens turn into illegal migrants: the *Dano* case, *EL Rev.* 2015, vol. 40, n° 2, not. p. 253.

¹⁷¹ V. sur ce point : L. Dumont, Citoyenneté européenne et égalité de traitement : entre exigence d'intégration et droit fondamental à la libre circulation, *GDR « Réseau universitaire européen droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice »*, 10 juin 2014 [<http://www.gdr-elsj.eu/2014/06/10/liberte-de-circulation/citoyennete-europeenne-et-egalite-de-traitement-entre-exigence-dintegration-et-droit-fondamental-a-la-libre-circulation>]; S. Barbou des Places, La cohérence du droit de la libre circulation des personnes à l'épreuve de la mobilité des indigents, op. cit., p. 140.

¹⁷² L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, Paris, Dalloz, 2017, Nouvelle Bibliothèque de thèses, vol. 167, p. 494.

l'État membre d'accueil¹⁷³. En effet, la requérante était inactive et sans intention de trouver un emploi. Ainsi, elle n'était pas en mesure de prouver un lien avec le marché du travail. De plus, « rien n'incline à voir dans sa situation un certain degré d'intégration »¹⁷⁴. En effet, elle ne répondait pas aux exigences d'intégration habituelles. Elle ne présentait aucun lien avec le marché du travail, ni scolarisation dans l'État d'accueil ou maîtrise de la langue. Autrement dit, du fait de sa situation particulière, madame Dano n'avait pas vocation à s'intégrer dans la société d'accueil¹⁷⁵. En réalité, il semble plus pertinent d'y voir une présomption de non-intégration de certains inactifs. Il est alors possible de regretter, de la part de la Cour, « une perception limitée de ce qu'est l'intégration »¹⁷⁶.

Dans une telle situation, il y a finalement un déplacement du contrôle, non plus sur l'intégration du ressortissant mais sur la finalité de la mobilité du ressortissant. Or, ici, la demande de prestation constitue la raison même du déplacement et n'est pas simplement le complément d'un objectif plus général, comme la poursuite d'études ou la recherche d'un emploi¹⁷⁷.

87. *La persistance de la distinction entre actifs et inactifs.* Ces différents éléments mettent en exergue la persistance de la distinction entre les citoyens actifs et les citoyens inactifs. Ainsi, les citoyens actifs bénéficient d'un accès privilégié à l'égalité de traitement. Certaines personnes inactives, ayant vocation à devenir actives dans un futur proche, ont un accès semi-privilégié puisqu'elles peuvent bénéficier de l'égalité de traitement dès lors qu'elles démontrent un degré d'intégration. Enfin, certains ressortissants inactifs se voient refuser l'égalité de traitement dès lors qu'ils n'ont pas vocation à s'intégrer dans la société d'accueil.

Dans la balance entre les intérêts des États et des particuliers qui doivent être articulés par le critère d'intégration, la protection des revendications étatiques paraît avoir pris l'ascendant sur le droit des ressortissants européens. Finalement, ce mouvement perturbe et limite la marche vers l'élaboration d'un véritable statut social de l'individu européen et d'une libre circulation des personnes déconnectée des aspects purement économiques. Mais un autre élément perturbe d'autant plus l'évolution de la libre circulation des personnes, l'application du critère d'intégration sociale aux travailleurs frontaliers.

SECTION II – L'APPLICATION PROBLÉMATIQUE DU CRITÈRE AUX TRAVAILLEURS FRONTALIERS

88. Si les travailleurs bénéficient d'un régime juridique unique (§ I), l'application du critère de l'intégration à certains d'entre eux, notamment les travailleurs frontaliers, est source de confusion (§ II), perturbant ainsi une libre circulation des personnes déjà complexe.

§ I – Les travailleurs, catégorie unitaire de ressortissants présumés intégrés

89. Si l'interprétation large de la notion de travailleur implique une multiplicité des bénéficiaires de l'article 45 TFUE, leur régime juridique est en principe unifié (A) et leur intégration présumée (B).

¹⁷³ Conclusions Wathelet sous CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, aff. C-333/13, pts 126s.

¹⁷⁴ S. Barbou des Places, La cohérence du droit de la libre circulation des personnes à l'épreuve de la mobilité des indigents, op. cit., p. 143.

¹⁷⁵ V. sur ce point H. Verschuere, Free Movement of EU citizens: including for the poor?, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2015, p. 26 : « This means that it should be clear from the very beginning of their residence that they have no intention of integrating into the host society ».

¹⁷⁶ L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, op. cit., p. 498.

¹⁷⁷ V. sur ce point S. Hennion « La vocation sociale de la citoyenneté européenne ou l'ère du soupçon ? », in *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 181s.

A – Des bénéficiaires multiples bénéficiant d'un régime juridique unifié

90. *La multiplicité des bénéficiaires répondant à un régime juridique unifié.* La notion de travailleur est autonome et définie par la Cour, depuis l'arrêt *Lawrie Blum*¹⁷⁸, comme toute personne exerçant une prestation économique en contrepartie d'une rémunération et sous la subordination d'une autre personne. Cette définition souple permet de faire rentrer dans cette catégorie un grand nombre de situations. Par exemple, dans l'arrêt *Vatsouras et Koupatantze*, la Cour a rappelé que « ni le niveau limité de ladite rémunération ni l'origine des ressources pour cette dernière »¹⁷⁹ n'avaient de conséquences sur la qualification de travailleur. Autrement dit, la qualification d'un ressortissant comme travailleur n'est pas automatiquement remise en cause par le fait que son revenu est inférieur au minimum d'existence ni par le fait que celui-ci cherche à compléter son revenu par une aide financière.

L'objectif est d'englober le plus de situations possibles afin d'assurer pleinement la libre circulation dans l'optique de la réalisation du marché intérieur, et cela indépendamment des spécificités ou qualifications nationales. Les bénéficiaires de l'article 45 TFUE sont donc multiples. Relèvent de cette disposition les travailleurs saisonniers, les travailleurs frontaliers, les travailleurs à temps partiels ou encore les stagiaires sous certaines conditions. Malgré la multiplicité des situations se rattachant à la libre circulation des travailleurs, son régime juridique est unifié. Comme le rappelle le préambule du règlement n° 492/2011, le droit de circuler pour les travailleurs est « reconnu indifféremment aux travailleurs "permanents", saisonniers, frontaliers ou qui exercent leur activité à l'occasion d'une prestation de services »¹⁸⁰.

91. *Le cas des travailleurs frontaliers.* Le cas des travailleurs frontaliers est particulièrement intéressant. Cette catégorie renvoie à la situation où un ressortissant travaille dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, mais réside toujours dans son État d'origine. Cette situation est en quelque sorte « à mi-chemin » entre le travailleur national et le travailleur migrant qui réside dans l'État d'emploi. Malgré ce particularisme dû à la dualité de rattachement du ressortissant à deux États membres distincts, les travailleurs frontaliers bénéficient du même statut juridique que tout travailleur migrant. Posé par le droit dérivé, ce principe a été rappelé par la Cour de justice face à certains arguments étatiques.

L'exemple de l'arrêt *Meeusen*¹⁸¹ est révélateur. Une étudiante belge, dont les parents travaillaient aux Pays-Bas mais qui étaient résidents belges, avait demandé l'octroi d'une aide pour le financement de ses études auprès de l'Administration néerlandaise. Celle-ci a vu sa demande refusée au motif qu'elle ne répondait pas à une condition de résidence. Le gouvernement néerlandais, appuyé par le gouvernement allemand, estimait que l'article 7 du règlement n° 1612/68, posant la règle de l'égalité de traitement s'agissant des avantages sociaux et fiscaux, visait à encourager tant la mobilité que l'intégration du travailleur et de sa famille dans l'État d'emploi. Or l'octroi d'une aide aux études au profit des enfants de travailleurs frontaliers ne s'inscrivait pas dans cet objectif, ceux-ci n'ayant pas vocation à résider dans l'État d'emploi. Mais la Cour de justice a rejeté formellement cet argument, rappelant expressément que l'égalité de traitement est reconnue tant aux travailleurs migrants résidents qu'aux travailleurs frontaliers¹⁸². Une telle condition de résidence revenait à désavantager les travailleurs frontaliers, ces derniers devant obtenir un tel avantage social « dans les mêmes conditions que celles appliquées aux enfants des

¹⁷⁸ CJCE, 3 juillet 1986, *Lawrie Blum*, préc.

¹⁷⁹ CJCE, 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, préc., pt 27.

¹⁸⁰ Considérant 5 du préambule du Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

¹⁸¹ CJCE, 8 juin 1999, *Meeusen*, aff. C-337/97.

¹⁸² Arrêt préc., pt 21.

travailleurs nationaux »¹⁸³.

92. Au sein de ce régime juridique unifié, un principe semble essentiel : la présomption d'intégration des travailleurs dans l'État d'accueil.

B – Des ressortissants par principe intégrés

93. *Égalité de traitement et libre circulation des travailleurs*. La question a pu se poser de savoir si les travailleurs pouvaient se voir opposer une condition d'intégration préalablement à la reconnaissance de certains droits. En réalité, le droit à l'égalité de traitement était dès l'origine conféré aux travailleurs salariés. Ainsi, l'article 45, § 2 TFUE dispose que la libre circulation des travailleurs comprend « l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail ». Par ailleurs, l'article 7 du règlement n° 492/2011 rappelle le principe de non-discrimination et le précise en posant au paragraphe 2 que le travailleur migrant « bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ». L'égalité de traitement semble donc être plus complète s'agissant du travailleur que s'agissant de l'étudiant ou de l'inactif.

L'Avocat général Mazák rappelait, dans ses conclusions sous l'affaire *Förster*¹⁸⁴, s'agissant de l'accès aux prestations sociales, que si un État doit par principe « procurer une aide sociale à ceux qui étaient déjà entrés sur son marché de l'emploi et qui apportaient ainsi une certaine contribution à son économie », une telle exigence de solidarité « doit, en principe, être maintenant étendue à tous les citoyens de l'Union qui résident légalement sur son territoire »¹⁸⁵. Toutefois, celui-ci ajoute que cette solidarité ne peut être illimitée et doit être cantonnée aux étudiants faisant la démonstration d'un certain degré d'intégration dans la société d'accueil¹⁸⁶. Il en ressort que l'exigence d'intégration n'a de sens que dans la mesure où le ressortissant demandeur d'une prestation sociale est économiquement inactif. À cet égard, l'application d'un critère d'intégration aux travailleurs migrants contreviendrait tant au droit primaire qu'au droit dérivé et à la jurisprudence de la Cour en matière de libre circulation des personnes.

94. *Arrêt Commission c/ Pays-Bas*. La Cour a confirmé une telle vision dans son arrêt du 14 juin 2012, *Commission c/ Pays-Bas*¹⁸⁷. La Commission avait décidé d'engager une procédure en manquement à l'encontre des Pays-Bas en raison d'une législation imposant une condition de résidence. Selon celle-ci, pour bénéficier d'un financement, un étudiant devait justifier d'avoir résidé de manière légale pendant une période d'au moins trois ans aux Pays-Bas au cours des six années précédant son inscription en vue de poursuivre des études supérieures. Se fondant sur la libre circulation des travailleurs, la Cour a relevé l'existence d'une discrimination indirecte à l'encontre des travailleurs migrants et frontaliers, « dans la mesure où les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux »¹⁸⁸.

Surtout, cet arrêt est particulièrement intéressant pour son apport sur la notion d'intégration dans sa relation avec la libre circulation des travailleurs. Ainsi, la Cour a estimé que la possibilité accordée aux États d'exiger des ressortissants un certain niveau d'intégration dans la société d'accueil préalablement à la reconnaissance de prestations sociales n'est pas en soi limitée aux seuls citoyens inactifs. Toutefois, la Cour a jugé que l'exigence d'une condition de résidence

¹⁸³ Arrêt préc., pt 22.

¹⁸⁴ Conclusions Mazák sous CJCE, 18 novembre 2008, *Förster*, préc.

¹⁸⁵ Conclusions préc., pt 55.

¹⁸⁶ Conclusions préc., pt 56.

¹⁸⁷ CJUE, 14 juin 2012, *Commission c/ Pays Bas*, aff. C-542/09.

¹⁸⁸ Arrêt préc., pt 38.

telle que la législation nationale le prévoyait était, « en principe, inappropriée s'agissant des travailleurs migrants et frontaliers »¹⁸⁹.

En effet, selon le juge européen, l'accès au marché du travail « crée, en principe, le lien d'intégration suffisant dans la société de cet État »¹⁹⁰, un tel lien résultant de la participation des travailleurs au financement des politiques sociales par leurs contributions fiscales. La Cour étudie ensuite une seconde justification invoquée par les Pays-Bas, à savoir la promotion de la mobilité des étudiants, mais estime que la réglementation litigieuse n'est pas à apte à atteindre l'objectif visé¹⁹¹. L'apport de cet arrêt est donc important dans la mesure où l'intégration du travailleur migrant est par principe présumée au contraire du citoyen économiquement inactif¹⁹².

95. *Arrêt Caves Krier Frères*. Quelques semaines plus tard, la Cour a confirmé cette idée dans l'arrêt du 13 décembre 2012 *Caves Krier Frères*¹⁹³ au sujet d'une demande d'aide à l'embauche de chômeurs. Le juge a ainsi rappelé qu'une condition de résidence est inadéquate lorsqu'elle est opposée aux travailleurs, « dès lors que ceux-ci, ayant accédé au marché du travail d'un État membre, ont, en principe, créé un lien d'intégration suffisant dans la société de cet État »¹⁹⁴, ceux-ci pouvant donc bénéficier de l'égalité de traitement.

96. Il faut toutefois noter que la Cour ne fait que présumer l'intégration des travailleurs migrants dans la société d'accueil. L'emploi des termes « en principe » semble sous-entendre la possibilité de renverser cette présomption. Or un tel revirement semble avoir été opéré par la Cour de justice s'agissant des travailleurs frontaliers, provoquant une importante confusion dans le régime juridique applicable aux travailleurs.

§ II – L'application du critère d'intégration aux travailleurs frontaliers, un facteur de confusion

97. Dans sa jurisprudence récente, la Cour a pu appliquer le critère d'intégration sociale à certains travailleurs, créant une différenciation entre travailleurs migrants et résidents, d'une part, et travailleurs frontaliers, d'autre part (A), impliquant une importante confusion dans la libre circulation des travailleurs (B).

A – L'application du critère d'intégration aux travailleurs frontaliers

98. *La situation particulière des travailleurs frontaliers*. Si, par principe, les travailleurs sont reconnus comme intégrés dans leur État d'accueil, les travailleurs frontaliers occupent une place particulière. En effet, leur situation se caractérise par une dualité de rattachement¹⁹⁵. Bien que liés économiquement à leur État d'emploi, les travailleurs frontaliers sont liés personnellement à leur État de résidence. Dès lors, il est possible de se demander quel est l'impact de la position duale de ces travailleurs au regard du critère d'intégration. Il ressort de l'arrêt *Commission c/ Pays-Bas*, exposé précédemment, que cette situation particulière n'a pas d'importance sur la présomption d'intégration. Il semble pour autant que la Cour ait fait évoluer sa jurisprudence, d'abord

¹⁸⁹ Arrêt préc., pt 63.

¹⁹⁰ Arrêt préc., pt 65.

¹⁹¹ Arrêt préc., pts 70s.

¹⁹² V. Michel, Bourses d'études et condition de résidence. Note sous CJUE, 2^e ch., 14 juin 2012, aff. C-542/09, *Commission contre Pays-Bas*, Europe 2012, comm. 317.

¹⁹³ CJUE, 13 décembre 2012, *Caves Krier Frères*, aff. C-379/11.

¹⁹⁴ Arrêt préc., pt 53.

¹⁹⁵ E. Neframi, Principe d'intégration et pouvoir de l'État membre, *RAE* 2013-4, p. 708.

implicitement puis expressément.

99. *L'arrêt Geven*. L'arrêt du 18 juillet 2007¹⁹⁶ concernait une ressortissante néerlandaise résidant aux Pays-Bas mais travaillant en Allemagne. Celle-ci a demandé une allocation d'éducation en faveur de son enfant, qui a été refusée au motif qu'elle ne résidait pas en Allemagne. Après avoir relevé que la condition de résidence prévue par le droit national constituait une discrimination indirecte, la Cour s'est ensuite intéressée à la possible justification de la mesure. Or elle a estimé que l'absence « d'une activité professionnelle suffisamment significative dans l'État membre concerné »¹⁹⁷ pouvait justifier le refus d'octroi de l'avantage social litigieux à un travailleur qui n'était ni national, ni résident de l'État. Autrement dit, en acceptant une certaine conditionnalité à l'égalité de traitement s'agissant des avantages sociaux, le juge de l'Union semble avoir ouvert une première brèche dans le régime juridique des travailleurs frontaliers. Le renversement explicite de la présomption d'intégration des travailleurs frontaliers est arrivé quelques années plus tard, mais dans le contexte géographique particulier du Luxembourg.

100. *Le revirement explicite des arrêts Giersch et Verruga*. Dans ces deux arrêts¹⁹⁸, était en cause le droit luxembourgeois qui conditionnait l'octroi de bourses d'études à des conditions de résidence. Un contentieux s'est donc développé en raison des contestations de nombreux étudiants enfants de travailleurs frontaliers au Luxembourg qui s'étaient vu refuser leurs demandes de bourse. Plus précisément, dans l'arrêt *Giersch*¹⁹⁹, différents enfants de parents travaillant au Luxembourg, mais résidant en Belgique ou en Allemagne, contestaient le refus d'octroi de ces bourses sur le fondement de l'égalité de traitement. Après avoir qualifié la prestation litigieuse d'avantage social, la Cour a relevé l'existence d'une discrimination indirecte. S'agissant de la justification, le juge a rappelé que les travailleurs migrants et frontaliers étaient par principe intégrés dans l'État d'accueil, mais a estimé que « le travailleur frontalier n'est pas toujours intégré dans l'État d'emploi de la même manière que l'est un travailleur résidant dans cet État »²⁰⁰. La Cour a alors constaté que la condition de résidence litigieuse était « propre à réaliser l'objectif visant à promouvoir la poursuite d'études supérieures et à augmenter, de manière significative, la proportion des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur résidant au Luxembourg »²⁰¹. Le juge estimera cependant, *in fine*, la réglementation luxembourgeoise comme allant au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé.

Ce renversement de la présomption d'intégration sera confirmé par l'arrêt *Verruga*. Les faits étaient similaires, mais la réglementation luxembourgeoise avait évolué suite à l'arrêt précédent²⁰². M. Verruga résidait à Longwy en France chez ses parents. Ceux-ci travaillaient au Luxembourg. M. Verruga demanda l'octroi d'une bourse d'études auprès de l'Administration luxembourgeoise en vue de son inscription à l'Université de Liège. Sa demande fut refusée au motif qu'aucun de ses parents n'avait travaillé pendant une durée ininterrompue de cinq ans. Là encore, la Cour de justice a identifié une discrimination indirecte du droit luxembourgeois. Comme dans l'arrêt précédent, le juge a considéré que cette discrimination pouvait être justifiée mais que la condition était disproportionnée par rapport au but poursuivi.

Ces deux arrêts illustrent la manière dont la Cour a procédé à un renversement de la

¹⁹⁶ CJCE, 18 juillet 2007, *Geven*, aff. C-213/05.

¹⁹⁷ Arrêt préc., pt 26.

¹⁹⁸ CJUE, 20 juin 2013, *Elodie Giersch e.a.*, aff. C-20/12 ; 14 décembre 2016, *Bragança Linares Verruga e.a.*, aff. C-238/15.

¹⁹⁹ V. not. V. Michel, *Travailleurs frontaliers*. Note sous CJUE, 5^e chambre, 20 juin 2013, aff. C-20/12, *Elodie Giersch*, *Europe* 2013, comm. 344.

²⁰⁰ CJUE, 20 juin 2013, *Elodie Giersch e.a.*, préc., pt 65.

²⁰¹ Arrêt préc., pt 68.

²⁰² V. Bruck, *Bourses enseignement supérieur*. Note sous CJUE, 2^e ch., 14 décembre 2016, aff. C-238/15, *Bragança Linares Verruga e.a.*, *Europe* 2017, comm. 56.

présomption qu'elle avait posée dans sa jurisprudence *Commission c/ Pays-Bas* en considérant désormais qu'un travailleur frontalier et ses enfants peuvent se voir opposer une condition d'intégration, dans la mesure où celui-ci n'est pas nécessairement aussi intégré qu'un travailleur migrant résidant dans l'État d'emploi²⁰³.

101. *L'admission d'un objectif social justifiant la condition d'intégration.* En réalité, la position de la Cour de justice doit se comprendre au regard de l'admission de l'objectif social invoqué par le Luxembourg. En effet, l'État ne peut faire valoir un objectif d'ordre budgétaire lié à l'argument de la charge déraisonnable s'agissant des travailleurs frontaliers, ceux-ci étant liés économiquement à l'État d'emploi, à la différence des citoyens inactifs. En revanche, l'absence de résidence et donc de lien personnel entre le travailleur frontalier et l'État d'emploi permet de légitimer un autre objectif d'ordre social, à savoir permettre l'élévation du niveau de formation de sa population résidente. Autrement dit, l'absence de lien personnel entre le travailleur et l'État légitime l'exigence d'un degré d'intégration. En revanche, la présence d'un lien économique vient circonscrire la marge de manœuvre de cet État²⁰⁴. Bien que justifié par un objectif social, ce revirement de jurisprudence pose néanmoins question tant il est source d'une importante confusion.

B – Une source de confusion

102. *Un revirement de jurisprudence critiqué.* Les arrêts *Giersch* et *Verruga* sont loin d'avoir fait l'unanimité²⁰⁵. D'ailleurs, l'Avocat général Wathelet avait rendu des conclusions contraires dans l'affaire *Verruga*, contestant l'approche de la Cour dans l'affaire *Giersch*²⁰⁶. Celui-ci regrettait l'effacement d'une « différence claire et précise entre les citoyens de l'Union économiquement actifs et les autres »²⁰⁷, du fait de l'émergence du critère de l'intégration sociale dans le régime juridique des travailleurs. Celui-ci militait pour une appréhension restrictive du critère d'intégration sociale. En effet, rappelant le principe de la présomption d'intégration des travailleurs, M. Wathelet estimait que « l'exigence relative à la preuve d'une intégration particulière pour ces personnes constitue donc une exception à la règle et doit, de ce fait, être appliquée de façon restrictive »²⁰⁸.

103. Par ailleurs, certains auteurs ont pu critiquer l'objectif social invoqué par l'État luxembourgeois et validé par le juge européen. Pour Araceli Turmo, un tel objectif aurait même une « coloration protectionniste », allant « de pair avec l'application aux travailleurs d'une exigence d'intégration dans la société de l'État membre préalablement réservée aux citoyens économiquement inactifs »²⁰⁹. Il faut néanmoins noter que ces jurisprudences ont été rendues dans un contexte particulier, le Luxembourg étant particulièrement confronté à la problématique des travailleurs frontaliers. L'incertitude demeure donc sur le fait de savoir si cette solution restera cantonnée au cas du Luxembourg ou se généralisera à l'ensemble des États membres de l'Union²¹⁰.

104. *Une source de complexification des régimes juridiques.* Toujours est-il que ce renversement de la présomption d'intégration est une source de complexification des régimes juridiques en matière de libre circulation des personnes. Travailleurs salariés, indépendants,

²⁰³ S. O'Leary, The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*, *CML Rev.* 2014, vol. 51, n° 2, p. 610.

²⁰⁴ E. Neframi, Principe d'intégration et pouvoir de l'État membre, op. cit., p. 708s.

²⁰⁵ Pour une étude critique de ces arrêts v. : A. Turmo, Accès des frontaliers aux aides aux études luxembourgeoises – Des précisions insatisfaisantes sur l'arrêt *Giersch*, *RAE* 2016-4, p. 701-712.

²⁰⁶ Conclusions Wathelet sous CJUE, 14 décembre 2016, *Bragança Linares Verruga e.a.*, aff. C-238/15.

²⁰⁷ Conclusions préc., pt 35.

²⁰⁸ Conclusions préc., pt 68.

²⁰⁹ A. Turmo, Accès des frontaliers aux aides aux études luxembourgeoises, op. cit., p. 707.

²¹⁰ S. O'Leary, The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*, op. cit., p. 618s.

chômeurs, étudiants, demandeurs d'emploi, etc., la libre circulation des personnes se caractérise par la multiplicité des statuts juridiques applicables aux ressortissants européens en fonction de leur situation. La mobilité des travailleurs, elle, se distinguait jusqu'alors par l'unité de son régime juridique et par la reconnaissance d'un statut plus favorable que celui des citoyens inactifs.

Or, en consentant aux États membres la possibilité de subordonner l'octroi d'avantages sociaux à un degré d'intégration des travailleurs frontaliers, la Cour semble « introduire une exception à la règle réservant ce type de critères aux citoyens économiquement inactifs »²¹¹. Au final, cela conduit à introduire une confusion entre les régimes juridiques des travailleurs et la libre circulation des citoyens inactifs. En outre, la Cour introduit une distinction au sein même de la catégorie des travailleurs. Une telle démarche semble pourtant en contradiction avec le règlement n° 492/2011 qui prévoit une égalité de statuts entre les travailleurs « permanents » et les travailleurs frontaliers.

Une telle complexification ne facilite pas l'appréhension de la libre circulation des personnes. En effet, la solution retenue par la Cour de justice ne fait qu'ajouter une strate supplémentaire aux multiples catégories juridiques présentes dans le droit de l'Union. Ainsi, Rémy Hernu note que, si l'objectif initial de la directive n° 2004/38/CE était d'unifier le droit applicable aux citoyens mobiles, on dénombre 91 catégories juridiques au sein de ce texte²¹².

105. *Une régression des régimes juridiques.* La complexification de la libre circulation n'est pas la seule conséquence de la jurisprudence de la Cour, elle s'accompagne en réalité d'une régression du régime juridique applicable aux travailleurs. En effet, l'apparition de ce critère pour les travailleurs « est susceptible de constituer une entrave en créant une condition supplémentaire d'accès à leurs droits »²¹³. En réalité, de la même manière que le régime juridique des ressortissants des États tiers tend à se rapprocher du régime juridique des ressortissants de l'Union, l'évolution du droit applicable aux citoyens inactifs se caractérise par un rapprochement avec le droit des travailleurs. Or l'application du critère d'intégration sociale aux travailleurs frontaliers semble répondre à la logique inverse. La Cour de justice vient en effet rapprocher le droit applicable à un travailleur de celui d'un citoyen inactif²¹⁴. Un tel exemple illustre le caractère perturbateur du critère d'intégration sociale au regard de l'évolution de la libre circulation des personnes.

Quoi qu'il en soit, cette évolution jurisprudentielle semble démontrer l'importance prise par le concept de résidence et celui d'intégration dans la jurisprudence de la Cour. Alors que la Cour s'intéressait originellement à la seule mobilité, celle-ci semble désormais accorder davantage d'intérêt à l'enracinement des individus²¹⁵. Ainsi, la distinction entre travailleurs migrants et nationaux, d'une part, et travailleurs frontaliers, d'autre part, se trouve bien dans le fait que les seconds ne résident pas dans l'État d'accueil, à la différence des premiers.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

106. L'objectif incertain et la substance confuse du critère d'intégration sociale sont une limite majeure à l'idée que l'émergence de ce critère permettrait de dépasser l'approche

²¹¹ A. Turmo, *Accès des frontaliers aux aides aux études luxembourgeoises – Des précisions insatisfaisantes sur l'arrêt Giersch*, op. cit., p. 701. ; v. également M. Benlolo Carabot, *Le « travailleur », indétrônable catégorie reine du droit de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne ?* *RTD Eur.* 2018. 69.

²¹² R. Hernu, « Le ressortissant communautaire, étranger ou citoyen dans l'Union européenne », p. 47 in *Actualité du droit des étrangers. Un cadre renouvelé, des principes inchangés* / dir. M. Benlolo Carabot, K. Parrot, Bruxelles, Bruylant, 2012.

²¹³ L. Azoulai, *La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale*, op. cit., p. 23.

²¹⁴ V. sur ce point A. Eftimie, op. cit., p. 589.

²¹⁵ Sur la relation entre intégration et mobilité : cf. *supra* n° 19s.

économico-centrée de la mobilité des personnes en droit de l'Union européenne. Cette idée est complétée par le fait qu'initialement conçu pour les ressortissants économiquement inactifs, le critère d'intégration sociale tend à s'appliquer plus largement à certains travailleurs, remettant en cause les principes originaux de la libre circulation et complexifiant les régimes juridiques applicables aux ressortissants. Ces deux éléments illustrent à quel point le critère d'intégration sociale vient en réalité perturber l'évolution de la libre circulation des personnes. Ces perturbations révèlent toutes les ambiguïtés d'un critère conçu comme une conciliation entre l'émergence d'un statut social du citoyen et les intérêts étatiques.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

107. Émergeant de l'évolution de la libre circulation des personnes, l'intégration est à la fois un objectif assigné aux États et un critère auquel doivent répondre certains ressortissants de l'Union pour prétendre à certains droits, et notamment l'égalité de traitement. Bien que lié à l'évolution de la libre circulation des personnes, le critère de l'intégration sociale perturbe toutefois cette dynamique. En effet, son caractère ambigu conjugué à l'application de celui-ci aux travailleurs frontaliers illustrent le fait que ce critère est avant tout gouverné par une dimension économique et remet en cause à certains égards l'idée d'une mobilité des ressortissants détachée des considérations économiques et d'une appréhension de l'individu non plus comme un agent économique mais comme un agent social.

Toutefois, l'étude de la jurisprudence de la Cour illustre l'idée que le critère de l'intégration sociale dispose désormais d'une place importante dans le régime juridique du particulier dans l'Union. La centralité de ce critère dans la jurisprudence interroge. Au-delà des difficultés qui demeurent, il serait possible de voir en ce critère une dynamique fédératrice. Entendu ainsi, il permettrait de repenser et d'unifier dans une certaine mesure la libre circulation des personnes et le statut du particulier en droit de l'Union.

DEUXIÈME PARTIE – LA DYNAMIQUE FÉDÉRATRICE D’UN CRITÈRE INCERTAIN

108. En dépit des difficultés apportées par l’émergence du critère d’intégration sociale, celui-ci semble néanmoins posséder une dynamique fédératrice. Ainsi, le critère d’intégration dispose d’un potentiel unificateur des différents aspects et régimes de la libre circulation des personnes (Chapitre I), bien qu’il demeure nécessaire de clarifier certains aspects de celui-ci afin d’en faire un véritable critère régulateur de la mobilité des personnes (Chapitre II).

CHAPITRE I – LE POTENTIEL UNIFICATEUR DU CRITÈRE D’INTÉGRATION SOCIALE

109. Issu de l’évolution du droit de l’Union, le critère d’intégration sociale est aujourd’hui devenu central. En effet, celui-ci étant présent dans une majorité des domaines de la libre circulation des personnes, il devient non seulement un critère transversal (Section I), mais également prometteur dans la redéfinition du statut de l’individu en droit de l’Union (Section II), illustrant son potentiel unificateur.

SECTION I – UN CRITÈRE TRANSVERSAL

110. L’intégration sociale peut être analysée comme un objectif assigné aux États membres ou comme une condition imposée aux ressortissants de l’Union. En effet, il a été démontré précédemment que l’intégration en tant qu’objectif gouvernait la reconnaissance de certains droits aux particuliers, tels que le droit de séjour permanent ou encore le statut de ressortissant longue durée²¹⁶. En tant que condition, l’intégration sociale est un critère d’accès à certaines prestations sociales²¹⁷. Mais l’intégration comme condition ne se limite pas à cela. Au contraire, elle traverse l’ensemble des domaines de la libre circulation des personnes, et peut se comprendre comme une condition d’accès à certains droits du ressortissant (§ I) et comme une protection des droits de celui-ci (§ II).

§ I – L’intégration comme condition d’accès aux droits du ressortissant

111. Le critère d’intégration sociale va permettre à un État membre de conditionner la reconnaissance de certains droits tant des ressortissants d’États membres que d’États tiers. En cela, le critère d’intégration possède une « fonction permissive »²¹⁸ dans la mesure où il permet à un État de réguler l’accès à certaines prestations dans les différents aspects de la libre circulation des personnes. Compris comme une condition, le critère d’intégration sociale se retrouve dans deux domaines principaux, d’une part, l’égalité de traitement entendue de façon large pour le citoyen européen (A) et, d’autre part, le regroupement familial des ressortissants d’États tiers (B).

A – Une condition d’accès à l’égalité de traitement pour le citoyen européen

112. *Condition d’intégration et prestations sociales.* Comme nous l’avons précisé

²¹⁶ Cf. *supra* n° 19s.

²¹⁷ Cf. *supra* n° 52s.

²¹⁸ La notion de « fonction permissive » est empruntée à E. Neframi qui la définit comme la possibilité pour les États de conditionner l’accès de certains droits pour les citoyens migrants : v. Principe d’intégration et pouvoir de l’État membre, *op. cit.*

précédemment, le critère d'intégration sociale a émergé s'agissant de l'accès à l'égalité de traitement pour le demandeur d'emploi ou l'étudiant. Ainsi, les États membres sont en droit d'exiger la preuve d'un lien réel avec le marché du travail de l'État pour l'octroi d'aides sociales aux demandeurs d'emploi ou d'un degré d'intégration avec la société d'accueil pour le bénéfice de bourses d'études.

113. *Condition d'intégration et pensions d'invalidité allouées aux victimes de guerre.* Au-delà des seules aides octroyées aux demandeurs d'emploi ou étudiants, la condition d'intégration sociale se retrouve plus largement dans différents domaines intéressant la libre circulation des personnes. Ainsi, dans l'arrêt du 22 mai 2008, *Nerkowska*²¹⁹, la Cour de justice s'est prononcée sur la validité d'une condition de résidence s'agissant du bénéfice d'une pension d'invalidité en raison des dommages subis pendant la déportation. Plus précisément, il s'agissait pour la Cour de savoir si la législation d'un État membre pouvait légitimement refuser l'octroi d'une telle prestation à un ressortissant au motif que celui-ci ne résidait pas dans cet État membre, mais sur le territoire d'un autre État de l'Union. Si le juge reconnaît l'existence d'une inégalité de traitement, il a toutefois estimé qu'il était légitime pour un État de conditionner l'accès à cette prestation aux ressortissants « manifestant un certain degré de rattachement à la société de cet État membre »²²⁰. La Cour a toutefois jugé *in fine* que la condition de résidence litigieuse allait au-delà de ce qui était nécessaire et n'était donc pas proportionnée. Le juge européen parle, cette fois-ci, de « degré de rattachement à la société », et non pas de « lien réel avec le marché du travail » ou de « degré d'intégration avec la société d'accueil ». Toutefois, ce changement sémantique ne semble pas s'accompagner d'une différence quant à la portée de ce critère.

114. *Condition d'intégration et prestations pour personnes handicapées.* L'arrêt du 1^{er} octobre 2009, *Gottwald*²²¹ s'inscrit dans la même idée. M. Gottwald, ressortissant allemand souffrant d'une paraplégie totale, se plaignait de ne pas bénéficier d'une vignette gratuite lui permettant de circuler en Autriche, alors qu'il se rendait sur son lieu de vacances. Or le droit autrichien prévoyait une telle possibilité pour les personnes handicapées domiciliées dans cet État. Le juge a considéré la réglementation autrichienne comme étant justifiée et proportionnée, estimant que l'exigence relative à la résidence était « la manifestation d'un certain degré d'intégration des bénéficiaires de la vignette gratuite dans la société autrichienne »²²².

115. *Condition d'intégration et réductions des tarifs de transport en commun.* Enfin, dans l'arrêt *Commission c/ Autriche*²²³, la Commission avait agi en manquement à l'encontre de l'État autrichien, estimant que l'une de ses réglementations nationales était contraire au principe d'égalité de traitement. En effet, le droit autrichien prévoyait la subordination du bénéfice de tarifs réduits pour les transports publics pour les étudiants à la perception d'allocations familiales autrichiennes. Une nouvelle fois, la Cour a considéré que l'exigence « qu'un étudiant démontre l'existence d'un lien réel avec l'État membre d'accueil »²²⁴ répondait à un objectif légitime. Néanmoins, la Cour a finalement invalidé la réglementation lors du contrôle de proportionnalité.

116. *L'équilibre entre la fonction permissive et le contrôle de proportionnalité.* Il ressort de ces différents exemples que le critère d'intégration sociale « devient donc un instrument de régulation de l'accès à l'État providence »²²⁵, et plus précisément de l'accès à l'égalité de traitement.

²¹⁹ CJCE, 22 mai 2008, *Nerkowska*, aff. C-499/06 ; v. aussi CJCE, 26 octobre 2006, *Tas-Hagen*, préc., où il s'agissait d'une indemnité allouée aux victimes de guerre.

²²⁰ CJCE, 22 mai 2008, *Nerkowska*, préc., pt 39.

²²¹ CJCE, 1^{er} octobre 2009, *Gottwald*, aff. C-103/08.

²²² Arrêt préc., pt 31.

²²³ CJUE, 4 octobre 2012, *Commission c/ Autriche*, aff. C-75/11.

²²⁴ Arrêt préc., pt 71.

²²⁵ A. Iliopoulou-Penot, Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale, op. cit., p. 654.

Néanmoins, ces jurisprudences illustrent également que la marge d'appréciation accordée à l'État membre n'est pas totale dans la conditionnalité de certaines prestations. Au contraire, la Cour veille à assurer un strict respect de la proportionnalité, et n'hésite pas à invalider des réglementations nationales au motif que la condition tendant à la vérification de l'existence d'un lien réel ou d'un degré d'intégration a « un caractère trop exclusif, privilégiant indûment un élément qui n'est pas nécessairement représentatif du degré réel et effectif de rattachement (...) à l'exclusion de tout autre élément représentatif »²²⁶. Plus précisément, dans l'affaire *Commission c/ Autriche*, l'Avocate générale Kokott a précisé qu'une telle condition d'intégration ne devait pas être déterminée « de manière uniforme pour toutes les prestations »²²⁷, mais au contraire modulée en fonction de l'importance des prestations en cause.

117. Le critère d'intégration sociale semble donc central dans l'accès à l'égalité de traitement pour les ressortissants de l'Union. Celui-ci ne se cantonne toutefois pas à un tel accès. En effet, il est également présent dans le cadre de l'accès au regroupement familial pour les ressortissants d'États tiers.

B – Une condition d'accès au regroupement familial pour les ressortissants d'États tiers

118. *Entre objectif d'intégration et condition d'intégration*. Dans une première perspective, le regroupement familial et la reconnaissance du statut de longue durée ont été analysés comme étant guidés par un objectif d'intégration²²⁸. Néanmoins, la reconnaissance de tels droits pour les ressortissants d'États tiers est également subordonnée à des conditions d'intégration²²⁹. Nous nous intéresserons ici plus particulièrement à l'accès au regroupement familial.

En effet, la directive n° 2003/86/CE n'accorde le regroupement familial que sous certaines conditions. Parmi celles-ci, l'article 3, § 1, prévoit que ce texte ne s'applique que lorsque le regroupant bénéficie d'un titre de séjour d'une durée supérieure ou égale à une année et « ayant une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent »²³⁰. Il est possible d'analyser, dans cette condition, l'idée implicite d'une perspective d'intégration de la part du regroupant. L'article 7, § 2, prévoit, lui, explicitement que « les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national ». L'article 4 de la directive dispose, par ailleurs, que, dès lors qu'un enfant est arrivé indépendamment de sa famille et âgé de plus de douze ans, « l'État membre peut (...) examiner s'il satisfait à un critère d'intégration prévu par sa législation existante à la date de la mise en œuvre de la présente directive ».

119. *L'interprétation de la Cour de justice*. La Cour de justice a eu à se prononcer sur l'interprétation de telles possibilités pour les États membres. La possibilité pour un État de mettre en place des mesures d'intégration était ainsi au cœur de l'arrêt du 9 juillet 2015 *K et A*²³¹. Était en

²²⁶ CJUE, 4 octobre 2012, *Commission c/ Autriche*, préc., pt 62 ; v. également, par ex., CJUE, 25 octobre 2012, *Prete*, aff. C-367/11, CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz*, préc., CJUE, 26 février 2015, *Martens*, préc.

²²⁷ Conclusions Kokott sous CJUE, 4 octobre 2012, *Commission c/ Autriche*, préc., pt 76.

²²⁸ V. not. considérant 4 du préambule de la directive n° 2003/86/CE et considérant 4 du préambule de la directive n° 2003/109/CE.

²²⁹ V. M. Sweeney, *L'intégration sociale des ressortissants des États tiers de l'Union européenne*, op. cit. p. 681 : « Ces directives touchant aux politiques d'immigration, une marge d'appréciation est réservée aux États membres. À cet égard, ils peuvent apprécier des [plusieurs situations] la réalité ou la potentialité de l'intégration des ressortissants d'États tiers pour leur refuser l'accès aux droits conférés par ces directives ».

²³⁰ Le chapitre IV de la directive prévoit un certain nombre d'autres conditions à la reconnaissance du droit au regroupement familial, par exemple, la possession par le regroupement d'un logement significatif, d'une assurance maladie ou encore de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille.

²³¹ CJUE, 9 juillet 2015, *K et A*, aff. C-153/14 ; v. également CJUE, 4 mars 2010, *Chakroun*, aff. C-578/08.

cause la législation néerlandaise qui prévoyait de subordonner l'accès au séjour au titre du regroupement familial à la réussite d'un test d'intégration civique comprenant notamment une évaluation linguistique. Deux ressortissantes d'États tiers contestaient un tel examen, celles-ci estimant ne pas être en mesure de réussir celui-ci en raison de problèmes de santé et de troubles mentaux.

La Cour de justice a estimé que, si les États membres avaient la possibilité de subordonner l'entrée sur le territoire du membre de la famille du ressortissant à des mesures d'intégration, cette faculté devait « être interprété[e] de manière stricte »²³². En effet, le juge a rappelé que la marge d'appréciation accordée aux États ne devait pas « être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de cette directive »²³³, à savoir de faciliter le regroupement familial des ressortissants d'États tiers. Ce principe étant posé, la Cour s'est intéressée à la proportionnalité de la réglementation litigieuse. À ce titre, la Cour a invalidé la législation nationale dans la mesure où les conditions mises en œuvre en l'espèce « ne [permettaient] pas de tenir compte de circonstances particulières faisant objectivement obstacle à ce que les intéressés puissent réussir cet examen »²³⁴ et fixaient des frais trop élevés rendant « impossible ou excessivement difficile l'exercice du droit au regroupement familial »²³⁵.

120. *L'encadrement de la fonction permissive.* Là encore, si le droit de l'Union permet aux États membres de conditionner l'accès à un droit, une telle conditionnalité est encadrée par un contrôle de proportionnalité opéré par la Cour de justice. Une telle vision se retrouve également dans l'arrêt *Parlement c/ Conseil*²³⁶. Dans cette affaire, le Parlement avait saisi la Cour de justice d'un recours en annulation à l'encontre de la directive n° 2003/89/CE. Il estimait notamment que l'article 4 de ce texte et la faculté laissée aux États d'imposer des critères d'intégration pour les enfants âgés de plus de douze ans allait à l'encontre du droit au respect de la vie familiale. La Cour a validé cette possibilité, estimant que le critère d'intégration n'apparaissait pas « en tant que tel, contraire au droit au respect de la vie familiale exprimé à l'article 8 de la CEDH »²³⁷. Toutefois, le juge a une nouvelle fois délimité cette faculté en estimant qu'une telle possibilité ne devait « être interprété[e] comme autorisant les États membres, explicitement ou implicitement, à adopter des dispositions de mise en œuvre qui seraient contraires au droit au respect de la vie familiale »²³⁸.

L'intégration sociale est une nouvelle fois au cœur du dispositif mis en place par la directive relative au regroupement familial. Si l'intégration sociale peut être vue comme une condition d'accès à certains droits, celle-ci peut être également envisagée comme permettant la protection des droits du ressortissant.

§ II – L'intégration comme protection des droits du ressortissant

121. L'intégration sociale n'a pas qu'une simple fonction permissive, mais a également un rôle de protection de certains droits du ressortissant. Ainsi, un tel rôle se conçoit dans le cadre des mesures d'éloignement (A) mais aussi dans le cadre du mandat d'arrêt européen (B). Entendue ainsi, l'intégration sociale permet de limiter les prérogatives des États membres.

²³² CJUE, 9 juillet 2015, *K et A*, préc., pt 50.

²³³ Arrêt préc., pt 50.

²³⁴ Arrêt préc., pt 71.

²³⁵ Arrêt préc., pt 71.

²³⁶ CJCE, 27 juin 2006, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-540/03.

²³⁷ Arrêt préc., pt 66.

²³⁸ Arrêt préc., pt 68.

A – Une protection contre les mesures d'éloignement

122. *Les origines.* La liberté qu'ont les citoyens européens de circuler dans l'Union n'est pas sans limite. En effet, les États ont la possibilité de s'opposer à la venue ou au séjour de ressortissants d'États membres en raison d'impératifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Toutefois, une telle prérogative est limitée par les textes européens. En effet, « le pouvoir ainsi ouvert aux États membres contredit un principe qui constitue un des fondements de l'Union européenne et ne doit donc s'exercer qu'à titre exceptionnel »²³⁹. Ainsi, le juge de l'Union a toujours veillé à assurer la proportionnalité des mesures d'éloignement et à limiter strictement leurs conditions de mise en œuvre²⁴⁰.

123. *Position de la Cour européenne des droits de l'Homme.* Une telle position s'inspire de la position de la Cour EDH²⁴¹. En effet, cette dernière s'intéresse aux mesures d'éloignement des étrangers sur le fondement du droit au respect de la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁴². Ainsi, la Cour EDH contrôle la proportionnalité des mesures d'éloignement au regard des intérêts de l'étranger, et notamment le droit au respect de sa vie familiale²⁴³. Par ailleurs, celle-ci accorde un régime plus favorable aux étrangers résidant de longue date sur le territoire de l'État. Dans un tel cas, l'évaluation de la licéité de la mesure s'effectue au regard de critères supplémentaires, et notamment l'étude « des liens particuliers que ces immigrés ont tissés avec le pays d'accueil où ils ont passé l'essentiel de leur existence et, corrélativement l'absence de lien ou presque (...) avec le pays d'origine »²⁴⁴.

124. *La protection contre l'éloignement dans la directive n° 2004/38/CE.* Au-delà de la seule protection de la vie familiale, la directive n° 2004/38/CE prévoit une protection particulière pour le citoyen de l'Union. L'article 27 prévoit qu'un citoyen de l'Union ne peut être éloigné seulement « pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique ». L'article 28, § 2, renforce la protection s'agissant des citoyens ayant acquis le droit de séjour permanent, ceux-ci ne pouvant être éloignés que « pour des raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique ». Enfin, à l'issue d'un séjour de dix années sur le territoire de l'État d'accueil, une décision d'éloignement ne pourra être prise sur le seul fondement de « motifs graves de sécurité publique », en vertu de l'article 28, § 3. La directive n° 2004/38/CE met donc en œuvre une protection graduelle du ressortissant en fonction de son intégration sociale dans son État d'accueil. Une telle idée est d'ailleurs inscrite au sein du préambule du texte²⁴⁵ et reprise par la jurisprudence²⁴⁶. Dès lors, plus le séjour d'une personne dans l'État d'accueil est long, plus son intégration au sein de celui-ci est grande et, par conséquent, plus la mesure d'éloignement doit être motivée²⁴⁷. L'étude des dispositions de la directive « confirme ainsi le rôle essentiel assigné au critère d'intégration dans la société de l'État d'accueil pour la protection des droits attachés à la citoyenneté européenne »²⁴⁸.

²³⁹ P. Rodière, *Traité de droit social de l'Union européenne*, 2^e éd., Paris, LGDJ, 2014, p. 283.

²⁴⁰ V. par exemple CJCE, 29 avril 2004, *Orfanopoulos*, aff. jtes C-482/01 et C-493/01 ; pour une vision générale des règles applicables aux mesures d'éloignement, v. P. Rodière, *Traité de droit social de l'Union européenne*, op. cit., p. 283s. ; C. Boutayeb, *Droit matériel de l'Union européenne*, op. cit., p. 216s.

²⁴¹ L. Azoulai, *La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale*, op. cit., p. 22.

²⁴² J-F. Renucci, *Droit européen des droits de l'Homme*, 7^e éd., Paris, LGDJ, 2017, p. 292s.

²⁴³ V. par exemple Cour EDH, 2 août 2001, *Boultif c/ Suisse*, n° 54273/00, not. §§ 46s., dans lequel la Cour EDH précise les critères pertinents permettant de déterminer si une mesure d'éloignement est justifiée ou non. Pour juger de la nécessité de la mesure, la Cour EDH pose un certain nombre de critères à prendre en compte, parmi lesquels la nature et la gravité de l'infraction comprise par le requérant, la durée du séjour, la situation familiale du requérant...

²⁴⁴ J-F. Renucci, *Droit européen des droits de l'Homme*, op. cit., p. 297.

²⁴⁵ Considérant 24 du préambule de la directive n° 2004/38/CE.

²⁴⁶ V. par exemple CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09, pt 25.

²⁴⁷ P. Rodière, *Traité de droit social de l'Union européenne*, op. cit., p. 285.

²⁴⁸ A. Eftimie, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, op. cit., p. 263.

125. *La prise en compte de l'intégration sociale.* Mais la centralité de la notion d'intégration sociale ne se cantonne pas à cet aspect et est présente dans toutes les dimensions de la protection contre l'éloignement²⁴⁹. Ainsi, l'article 28, § 1, précise que, préalablement à toute mesure d'éloignement, l'Administration nationale se doit de tenir compte « notamment de la durée du séjour de l'intéressé sur son territoire, sur son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine »²⁵⁰.

Dans la continuité de cette idée, la Cour de justice a précisé, sur la question de savoir si les absences du territoire de l'État membre d'accueil pouvaient priver le citoyen du bénéfice de la protection renforcée, que les autorités nationales se devaient de vérifier si ces absences induisaient ou non « le déplacement vers un autre État du centre des intérêts personnels, familiaux ou professionnels de l'intéressé »²⁵¹. De même, le juge de l'Union a précisé, s'agissant d'un éloignement en raison de condamnations pénales, que les autorités nationales se devaient de mettre en balance, d'une part, « le caractère exceptionnel de la menace d'atteinte à la sécurité publique en raison du comportement personnel de la personne concernée »²⁵², analysé à la lumière des peines et de la gravité de l'infraction commise par le concerné, et, d'autre part, « le risque de compromettre la réinsertion sociale du citoyen de l'Union dans l'État où il est véritablement intégré, laquelle est dans l'intérêt non seulement de ce dernier, mais également de l'Union européenne »²⁵³.

Enfin, la Cour de justice s'est prononcée récemment sur l'impact des périodes d'emprisonnement sur le bénéfice de la protection renforcée maximale prévue à l'article 28, § 3, de la directive n° 2004/38/CE. Le juge a ainsi précisé que la mise en détention ne rompait pas de manière automatique les liens d'intégration entre le citoyen et l'État d'accueil mais qu'il y avait lieu, pour les autorités nationales, de mettre en œuvre une appréciation globale permettant de déterminer si l'intégration entre l'individu et l'État était rompue²⁵⁴.

126. *Le cas des ressortissants d'États tiers.* Cette prise en compte de l'intégration sociale dans le cadre des mesures d'éloignement est également perceptible s'agissant des ressortissants d'États tiers²⁵⁵. En effet, si les ressortissants d'États tiers ne bénéficient pas d'une telle protection graduée en fonction du séjour, il n'en demeure pas moins que la Cour les protège notamment sur le fondement du statut de ressortissant longue durée. Or, dans un tel cas, la prise en compte du degré d'intégration du ressortissant est essentielle. Ainsi, l'article 12 de la directive n° 2003/109/CE prévoit que, préalablement à l'adoption d'une décision d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant de longue durée, doit être pris en compte la durée de la résidence, l'âge du ressortissant, les conséquences pour lui et pour sa famille, mais aussi les « liens avec le pays de résidence ou l'absence de liens avec le pays d'origine ».

127. Le critère d'intégration sociale apparaît alors au cœur du système de protection contre l'éloignement. Cette idée de protection des droits du ressortissant en raison de son intégration se retrouve également dans le cadre du mandat d'arrêt européen.

²⁴⁹ M. Benlolo Carabot, *Vers une citoyenneté européenne de résidence ? RAE 2011-1*, p. 18.

²⁵⁰ Nous soulignons.

²⁵¹ CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, préc., pt 33.

²⁵² Arrêt préc., pt 50.

²⁵³ Arrêt préc., pt 50 ; nous soulignons.

²⁵⁴ CJUE, 17 avril 2018, *B c/ Land Baden-Württemberg et Secretary of State for the Home Department c/ Franco Vomero*, aff. jtes C-316/16 et C-424/16.

²⁵⁵ P. Rodière, *Traité de droit social de l'Union européenne*, op. cit., p. 285.

B – Une protection dans le cadre du mandat d’arrêt européen

128. De façon « moins attendue »²⁵⁶, le critère d’intégration sociale se retrouve également dans le cadre de la mise en œuvre du mandat d’arrêt européen prévue par la décision-cadre du 13 juin 2002²⁵⁷. Le mandat d’arrêt européen est défini par l’article 1^{er} de la décision-cadre comme « une décision judiciaire émise par un État membre en vue de l’arrestation et de la remise par un autre État membre d’une personne recherchée pour l’exercice de poursuites pénales ou pour l’exécution d’une peine ou d’une mesure de sûreté privatives de liberté ».

129. *L’encadrement des motifs de refus d’exécution*. Celui-ci repose notamment sur le principe de reconnaissance mutuelle et sur un encadrement des motifs de refus d’exécution du mandat d’arrêt. En effet, la décision-cadre vient limiter la marge de manœuvre des États en restreignant les motifs de refus à trois motifs obligatoires, prévus à l’article 3, et huit motifs facultatifs, prévus à l’article 4. Parmi ces derniers, le point 6 de l’article 4 précise qu’un État peut refuser d’exécuter un mandat d’arrêt européen dans l’hypothèse où « la personne recherchée demeure dans l’État membre d’exécution, en est ressortissante ou y réside, et que cet État s’engage à exécuter cette peine ou mesure de sûreté conformément à son droit interne »²⁵⁸.

130. *Arrêt Wolzenburg*. Cette possibilité n’est pas hypothétique, et la Cour de justice a eu l’occasion de préciser cette disposition²⁵⁹. Réunie en Grande chambre, la Cour s’est prononcée sur cette hypothèse dans l’arrêt *Wolzenburg*²⁶⁰ dans lequel l’Allemagne avait émis un mandat d’arrêt européen à l’encontre de M. Wolzenburg, résidant aux Pays-Bas. La Cour a rappelé que l’objectif de cette disposition est de « permettre d’accorder une importance particulière à la possibilité d’accroître les chances de réinsertion sociale de la personne recherchée à l’expiration de la peine à laquelle cette dernière a été condamnée »²⁶¹. À ce titre, le juge a estimé légitime pour un État membre « de ne poursuivre un tel objectif qu’à l’égard des personnes ayant démontré un degré d’intégration certain dans la société dudit État membre »²⁶². Or, selon la Cour de justice, une condition de séjour ininterrompu d’une durée de cinq ans permettait de vérifier l’intégration de la personne recherchée dans l’État membre d’exécution²⁶³.

131. *Arrêt Lopes Pedro Da Silva*. Cette même idée a été confirmée dans l’arrêt *Lopes Pedro Da Silva*²⁶⁴. Le Portugal avait émis un mandat d’arrêt européen à l’encontre de M. Da Silva résidant en France. La Cour a repris et poursuivi sa jurisprudence *Wolzenburg*, estimant qu’au regard de l’objectif de la disposition, les ressortissants de l’État membre d’exécution et ceux d’un autre État « qui résident ou demeurent dans l’État membre d’exécution et sont intégrés dans la société de cet État ne devraient pas, en principe, être traités différemment »²⁶⁵. Plus précisément, elle a estimé qu’il n’était pas légitime qu’un ressortissant ne bénéficiant pas de la nationalité de l’État membre d’exécution, mais qui « y demeure ou y réside depuis un certain temps ne [soit] en aucun cas susceptible d’avoir établi avec cet État des liens de rattachement qui pourraient justifier que ce

²⁵⁶ S. Barbou des Places, *L’intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes*, op. cit., p. 690.

²⁵⁷ Décision-cadre n° 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d’arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.

²⁵⁸ Pour une étude complète des motifs de refus d’exécution, v. D. Siritzky, « Mandat d’arrêt européen », *JurisClasseur Europe Traités*, 2013, fasc. 2730., §§ 34s.

²⁵⁹ La Cour sera d’ailleurs amenée à préciser cette disposition, en témoigne l’affaire pendante devant la Cour suite à une question préjudicielle portée par la Cour d’appel de Liège le 28 juin 2017, aff. C-514/17.

²⁶⁰ CJCE, 6 octobre 2009, *Wolzenburg*, aff. C-123/08.

²⁶¹ Arrêt préc., pt 67.

²⁶² Arrêt préc., pt 67.

²⁶³ Arrêt préc., pt 68.

²⁶⁴ CJUE, 5 septembre 2012, *Pedro Lopes Da Silva*, aff. C-42/11.

²⁶⁵ Arrêt préc., pt 40.

motif de non-exécution facultative puisse être invoqué »²⁶⁶. La Cour en a conclu, *in fine*, qu'un État membre violait le principe de non-discrimination dans l'hypothèse où il limitait le motif de non-exécution facultatif aux seuls nationaux « à l'exclusion absolue et automatique des ressortissants d'autres États membres qui demeurent ou résident sur le territoire de l'État membre d'exécution et quels que soient les liens de rattachement que ceux-ci présentent avec cet État membre »²⁶⁷.

Ainsi, à la lumière de cette jurisprudence, le critère d'intégration sociale semble être amené à jouer un rôle, y compris dans un domaine plus éloigné de la libre circulation des personnes. Dans une telle hypothèse, le critère apparaît comme une protection du ressortissant dans la mesure où il permet de faire exécuter une peine privative de liberté dans l'État où celui-ci présente le plus de liens, en vue de préserver ses chances de sa réinsertion sociale future. En effet, les États membres ne peuvent « méconnaître l'intérêt des non-nationaux au maintien du lien social développé dans l'État d'accueil »²⁶⁸.

132. De l'accès aux prestations sociales à la protection contre l'éloignement, en passant par le mandat d'arrêt européen, le critère d'intégration sociale embrasse la plupart des domaines de la libre circulation des personnes et, plus largement, du droit européen de la mobilité. Le critère d'intégration sociale est donc tant une condition qu'une protection pour le particulier. Mais ce critère influe également sur les prérogatives des États membres. « Ainsi l'intégration présente les caractéristiques d'un principe régulateur de l'exercice des compétences étatiques »²⁶⁹. Du fait de cette transversalité, le critère d'intégration sociale a par ailleurs une influence plus fondamentale, en ce qu'il redéfinit les différentes dimensions du droit européen de la mobilité conférant une certaine unité à celui-ci.

SECTION II – UN CRITÈRE PROMETTEUR

133. La présence du critère d'intégration sociale dans de nombreux champs du droit européen de la mobilité interroge quant à son impact sur celui-ci. Ainsi, le critère d'intégration sociale s'avère prometteur à deux titres. En effet, il semble permettre une redéfinition des liens entre l'individu et l'État membre (§ I) et, plus largement, une redéfinition du statut juridique du particulier en droit de l'Union (§ II), conférant aux règles régissant la mobilité des personnes une certaine unité.

§ I – La redéfinition des liens entre l'individu et l'État membre

134. L'intégration sociale a pour conséquence d'induire une redéfinition des liens entre l'individu et les États membres. En effet, sous l'impulsion du principe de non-discrimination et du critère d'intégration sociale, la nationalité a perdu son influence au profit de la résidence (A). Dans le même temps, l'intégration sociale territorialise l'accès aux droits faisant persister la présence des territoires nationaux (B). Une telle redéfinition peut avoir pour conséquence concrète de conférer au droit européen de la mobilité des personnes une relative unité autour de la notion de résidence.

A – La perte d'influence de la nationalité dans l'accès aux droits

135. *La dénationalisation de l'accès aux droits.* L'importance grandissante accordée au

²⁶⁶ Arrêt préc., pt 41.

²⁶⁷ Arrêt préc., pt 50.

²⁶⁸ A. Iliopoulou-Penot, *Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale*, op. cit., p. 656.

²⁶⁹ E. Neframi, *Principe d'intégration et pouvoir de l'État membre*, op. cit., p. 705.

critère d'intégration sociale a une influence conséquente au regard du concept de la nationalité. En effet, le principe de non-discrimination a eu pour effet de « dénationaliser » l'accès aux droits pour le ressortissant de l'Union, et ainsi de diminuer l'importance de la nationalité. Or un tel concept est traditionnellement majeur en droit international dans la détermination des liens juridiques entre un État et sa population. Parallèlement à cette perte d'influence de la nationalité, la résidence trouve quant à elle une place grandissante dans la définition des liens juridiques entre individu et État sous l'impulsion du droit de l'Union²⁷⁰.

136. *Du migrant au résident.* Ainsi, sous l'impulsion du critère d'intégration sociale, une redéfinition des liens juridiques entre États et individus semble se dérouler. En effet, un tel critère fait que la distinction entre l'étranger et le national tend à être substituée par une nouvelle dichotomie entre le résident et le non résident. Dès lors, le résident sous réserve de la démonstration son intégration sociale pourra bénéficier d'un statut juridique se rapprochant de celui du national. Au contraire, le non résident est lui assimilé à un étranger ne pouvant bénéficier de l'égalité de traitement ou de droits particuliers, comme une protection renforcée contre l'éloignement. Une telle évolution « confirme la construction d'une citoyenneté de résidence, fondée sur l'intégration du ressortissant dans son État d'accueil »²⁷¹ et pouvant s'étendre à certains ressortissants d'États tiers.

À titre d'exemple, les accès au droit de séjour permanent pour le citoyen de l'Union et au statut de ressortissant de longue durée pour le ressortissant d'État tiers ont pour unique condition la preuve d'une résidence d'une durée de cinq ans sur le territoire d'un État membre²⁷². De la même façon, la protection renforcée contre l'éloignement s'acquiert, dans le cadre de l'article 28 de la directive n° 2004/38/CE, par la preuve d'un séjour continu sur le territoire de l'État membre. Enfin, la reconnaissance du droit au regroupement familial dans le cadre de la directive n° 2003/86/CE est subordonnée, selon l'article 3, à la possession par le regroupant « d'un titre de séjour délivré par un État membre d'une durée de validité supérieure ou égale à un an » et ayant une « perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent ».

De la même façon, la jurisprudence relative au degré d'intégration sociale renvoie très souvent à des conditions de résidence dans l'État d'accueil pour justifier de l'appartenance ou du rattachement de l'individu au sein de celui-ci, bien que la Cour de justice veille à ce que cette condition ne soit pas disproportionnée ou non révélatrice du degré réel de rattachement de l'individu²⁷³. De manière similaire, la Cour de justice a précisé qu'une ressortissante non active ne pouvait réclamer le droit à l'égalité de traitement, dès lors qu'elle ne respectait pas les conditions de séjour fixées par la directive n° 2004/38/CE²⁷⁴. Enfin, plus récemment, la distinction opérée entre les travailleurs migrants résidents et les travailleurs frontaliers est un exemple d'autant plus révélateur de la prise d'importance de la résidence²⁷⁵.

137. *Une évolution nuancée.* Malgré la perte d'influence de la nationalité, celle-ci demeure importante en droit de l'Union. C'est en effet celle-ci qui conditionne l'accès à la citoyenneté européenne²⁷⁶. De même, c'est également la nationalité qui permet de distinguer le statut des citoyens européens de celui des ressortissants d'États tiers. En outre, certains auteurs relèvent que

²⁷⁰ S. Maillard, L'émergence de la citoyenneté sociale européenne, *Dr. soc.*, n° 1, janvier 2009, p. 88-92. ; v. également sur ce point S. Maillard, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, op. cit., p. 410s. ; L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, op.cit., p. 461s.

²⁷¹ M. Benlolo Carabot, Vers une citoyenneté européenne de résidence ? *op. cit.*, p. 19.

²⁷² V. Directive n° 2004/38/CE, art. 16 et directive n° 2003/109/CE, art. 4.

²⁷³ V. not. CJCE, 18 nov. 2008, *Förster* ; CJUE, 18 juill. 2013, *Prinz et Seeberger* ; CJUE, 26 févr. 2015, *Martens*, préc.

²⁷⁴ CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, préc.

²⁷⁵ Cf. *supra* n° 99s.

²⁷⁶ L'article 20 TFUE précise qu'est citoyen de l'Union tout ressortissant ayant la nationalité d'un État membre.

l'étude de la pratique des autorités nationales démontre le fait que le citoyen européen, bien que bénéficiant d'un statut privilégié, demeure encore considéré comme un ressortissant étranger dans son État d'accueil²⁷⁷.

138. Sous l'impulsion du critère d'intégration sociale, le résident occupe une place de plus en plus centrale en contrepartie d'une perte d'influence de la nationalité. Ainsi, les différentes règles de droit européen de la mobilité semblent se rapprocher et s'unifier autour du statut de résident. Cela a également pour conséquence de territorialiser l'accès aux droits.

B – La territorialisation de l'accès aux droits

139. *La difficile émergence d'un territoire européen.* Le renforcement de la citoyenneté européenne et l'ouverture de l'accès aux droits aux ressortissants européens pouvaient laisser présager l'émergence d'un territoire communautaire se substituant aux territoires nationaux²⁷⁸. En effet, en détachant l'accès aux droits de la nationalité, et en conférant aux ressortissants de l'Union la possibilité de demander à leur État d'accueil un certain nombre de prestations, le juge de l'Union a consacré la possibilité de se détacher de son État d'origine et de s'insérer dans l'État d'accueil. De la même manière, un ressortissant mobile peut se voir reconnaître la jouissance d'un certain nombre de droits prévus par son État d'origine et ainsi « continuer à bénéficier de son propre système de protection sociale en dehors du territoire national afin de s'épanouir pleinement sur l'espace européen élargi »²⁷⁹.

C'est ainsi que « les droits du citoyen de l'Union apparaissent de plus en plus comme des armes de lutte contre toute forme de rattachement national et territorial »²⁸⁰. En effet, il apparaît que les frontières territoriales nationales semblent quelque peu s'estomper et les frontières européennes semblent s'unifier sous l'impulsion du principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Une telle idée contribue alors « à donner consistance au "territoire communautaire", non plus entendu seulement comme la somme des territoires étatiques, mais aussi compris comme une réalité communautaire tangible »²⁸¹.

140. *L'importance des territoires nationaux.* Paradoxalement, l'application du critère d'intégration sociale renforce l'attrait des frontières territoriales nationales. Ainsi, si un ressortissant peut revendiquer des droits auprès d'un État dont il n'a pas la nationalité, c'est nécessairement après avoir prouvé son rattachement, ses liens et plus généralement son intégration sur le territoire de celui-ci. Loin d'avoir effacé les frontières des différents territoires des États membres, les critères d'intégration sociale et de résidence les ont finalement renforcés, et illustrent l'importance des territoires nationaux dans la détermination des droits des individus²⁸².

Au final, la pertinence de cette frontière n'est plus entre le national et le non national mais entre le résident et le non résident, qu'ils soient ressortissants de l'Union ou non. À cet égard, un national d'un État membre pourra même se voir refuser une prestation sociale sur le territoire de son État d'origine car ne répondant pas aux conditions de résidence imposées par celui-ci. Une telle

²⁷⁷ Pour une étude de la pratique des autorités et de la jurisprudence françaises v. R. Hernu, Le ressortissant communautaire, étranger ou citoyen dans l'Union européenne, op. cit., p. 56s.

²⁷⁸ Sur la potentielle émergence d'un territoire communautaire, v. M. Benlolo Carabot, Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne, op. cit., p. 556s.

²⁷⁹ E. Dubout « L'identité individuelle dans l'Union européenne : à la recherche de l'*homo europeus* », p. 140 in *L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

²⁸⁰ L. Azoulai, La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale, op. cit., p. 4.

²⁸¹ M. Benlolo Carabot, Vers une citoyenneté européenne de résidence ? op. cit., p. 17.

²⁸² M. Benlolo Carabot, Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne, op. cit., p. 702.

hypothèse n'est pas fantaisiste et peut s'illustrer avec l'arrêt *Prinz*²⁸³. Deux étudiants allemands avaient vu leurs demandes d'aides aux études refusées car ils ne répondaient pas à une condition de résidence ininterrompue de trois ans sur le territoire allemand. Si la Cour a estimé que cette condition était disproportionnée, elle n'a toutefois pas invalidé le principe selon lequel « il peut être légitime pour un État membre (...) de n'octroyer de telles aides qu'aux étudiants ayant démontré un certain degré d'intégration dans la société dudit État »²⁸⁴, y compris à l'égard de nationaux souhaitant faire leurs études dans un autre État membre, et donc ne résidant plus dans cet État.

141. L'intégration sociale semble donc encourager une importante redéfinition des liens juridiques entre les individus et les États membres. Un tel processus provoque un rapprochement des régimes juridiques applicables aux ressortissants mobiles autour des concepts de dénationalisation, territorialisation et de résidence. Ce rapprochement est encouragé par la redéfinition du statut juridique de l'individu en droit de l'Union, également provoqué par le critère d'intégration sociale.

§ II – La redéfinition du statut juridique de l'individu

142. Une relecture du critère d'intégration sociale dans les différents régimes de liberté de circulation semble impliquer deux conséquences majeures, d'une part, le rapprochement du statut de ressortissant d'État tiers avec celui d'État membre (A), d'autre part, l'apparition d'un statut de l'individu intégré (B) démontrant alors l'émergence potentielle d'un véritable statut juridique unifié du particulier en droit de l'Union.

A – Le rapprochement du statut de ressortissant d'État tiers et de ressortissant d'État membre

143. *L'objectif d'égalisation des droits et obligations.* La base légale régissant ces statuts juridiques diffère dans la mesure où les ressortissants d'États tiers dépendent des dispositions relatives à la politique d'immigration et d'asile, tandis que les seconds relèvent de la libre circulation des personnes. Toutefois, l'ambition a très vite été affichée de rapprocher le statut de ressortissant d'État tiers de celui d'État membre. Un tel objectif a encouragé l'octroi d'un certain nombre de droits, notamment sociaux, aux ressortissants d'États tiers résidents légaux d'un État membre²⁸⁵. D'ailleurs, l'égalisation des droits et obligations des ressortissants d'États tiers au regard de ceux des citoyens de l'Union est, notamment depuis le Conseil européen de Tampere, un objectif de l'Union²⁸⁶.

144. *L'émergence de droits et obligations sous l'auspice de l'intégration sociale.* Or le critère d'intégration sociale joue un rôle moteur dans ce rapprochement de statuts juridiques. Ainsi, le critère d'intégration sociale est présent, dans toutes ses dimensions, au sein du statut juridique reconnu au ressortissant de pays tiers. En tant qu'objectif, le critère d'intégration sociale guide l'esprit des directives relative au regroupement familial et relative au statut de ressortissant de longue durée. De la même façon, ce critère trouve une place en tant que condition à l'accès au regroupement familial et au statut de ressortissant de longue durée au sein de ces deux mêmes directives.

Il est dès lors frappant de remarquer que tant la libre circulation des personnes que la

²⁸³ CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seeberger*, préc.

²⁸⁴ Arrêt préc., pt 35.

²⁸⁵ S. Maillard, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, op. cit., p. 316.

²⁸⁶ V. conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, pt 18.

politique relative à l'immigration tendent à se rapprocher autour d'un même concept, celui d'intégration sociale²⁸⁷. La convergence du statut de ressortissant de longue durée avec le droit de séjour permanent en est un exemple frappant. Par ailleurs, le droit de l'Union octroie certains droits traditionnellement attachés à la citoyenneté européenne aux ressortissants d'États tiers, dès lors qu'ils justifient de la qualité de membre de la famille du citoyen européen au nom de l'intégration sociale. Toutefois, ces droits ne sont que dérivés de ceux du citoyen, si bien que le citoyen de l'Union doit nécessairement s'être déplacé dans un autre État que celui dont il a la nationalité pour faire bénéficier des droits attachés à son propre statut aux membres de sa famille²⁸⁸. Dès lors, le critère d'intégration sociale semble devenir « un pivot du rapprochement des deux régimes relatifs à la mobilité »²⁸⁹. L'usage d'un tel critère dans les deux régimes « accentue le rapprochement entre le citoyen européen et le ressortissant d'État tiers rendant mouvante la frontière entre les deux statuts juridiques »²⁹⁰.

145. *Une égalisation des statuts juridiques partielle.* Néanmoins, l'égalisation des statuts juridiques n'est que partielle. Le statut social – et plus largement le régime juridique – du ressortissant d'État tiers restent largement minorés au regard du statut de citoyen européen²⁹¹. Ainsi, en dépit d'une logique de rapprochement voire d'égalisation, les régimes juridiques des ressortissants d'États tiers et des ressortissants d'États membres demeurent assez différents et largement inégaux²⁹². Une nouvelle fois, le statut de ressortissant de longue durée en est un exemple topique²⁹³. Malgré les points communs avec le droit de séjour permanent, il n'en demeure pas moins que l'article 11 de la directive n° 2003/109/CE cantonne la reconnaissance de l'égalité de traitement à huit domaines particuliers, au contraire du citoyen de l'Union qui se voit reconnaître une égalité de traitement généralisée. De la même manière, le regroupement familial, tel qu'il est prévu par la directive n° 2003/86/CE, est plus restreint que les possibilités offertes pour le citoyen européen au titre de l'article 2 de la directive n° 2004/38/CE. Enfin, les ressortissants d'États tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'Union, ne disposent que de droits dérivés de ceux du citoyen et non pas de droits propres.

146. *Une égalisation paradoxale.* Bien que partiel, ce rapprochement des statuts juridiques semble paradoxal. En effet, si la reconnaissance de droits toujours plus importants pour les ressortissants d'États tiers est positive, ce rapprochement du statut juridique avec celui de citoyen européen interroge quant à la spécificité de la citoyenneté de l'Union²⁹⁴. Toujours est-il qu'un tel rapprochement témoigne de la centralité du critère d'intégration sociale tant s'agissant des ressortissants d'États membres que d'États tiers. Ainsi, de nombreux auteurs estiment qu'il est nécessaire de repenser le droit de la mobilité au sein de l'Union autour de ce concept fondamental. Il est alors possible de se demander si un tel critère d'intégration ne permet pas l'émergence d'un statut juridique unifié de l'individu en droit de l'Union.

²⁸⁷ S. Barbou des Places, I. Omarjee, J-S. Bergé, *Marché intérieur et espace de liberté, sécurité, justice : droit de la libre circulation et droit des migrations, quelle articulation ?* Chronique de droit européen et comparé n° XXVIII, *LPA* 2010, n° 193, p. 4-11.

²⁸⁸ S. Maillard, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, op. cit., p. 271.

²⁸⁹ S. Barbou des Places, I. Omarjee, J-S. Bergé, *Marché intérieur et espace de liberté, sécurité, justice : droit de la libre circulation et droit des migrations, quelle articulation ?* Chr. de droit européen et comparé n° XXVIII, op. cit., p. 4-11.

²⁹⁰ M. Benlolo Carabot, *Vers une citoyenneté européenne de résidence ?* op. cit., p. 25 ; v. aussi L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, op. cit., p. 447 : l'auteure estime, s'agissant du droit de séjour permanent et du statut de ressortissant de longue durée, que « plus encore qu'un rapprochement, on assiste bien à une égalisation ».

²⁹¹ S. Maillard, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, op. cit., p. 309s.

²⁹² S. Maillard, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, op. cit., p. 329s.

²⁹³ V. not. K. de Vries, *Towards integration and equality for third-country nationals? Reflections on Kamberaj*, op. cit., p. 248.

²⁹⁴ M. Benlolo Carabot, *Vers une citoyenneté européenne de résidence ?* op. cit., p. 28.

B – L'émergence d'un statut juridique de l'individu intégré

147. *La vision catégorielle originelle de l'individu par le droit de l'Union.* L'appréhension de l'individu par le droit de l'Union européenne a toujours été caractérisée par une approche catégorielle²⁹⁵. En effet, loin de conférer à tout particulier un statut juridique uniforme, l'individu n'est compris qu'au regard de son origine et de sa situation socio-professionnelle. Mais l'étude approfondie du critère d'intégration sociale permet d'envisager la possibilité de repenser cette catégorisation et de faire émerger un véritable statut juridique du particulier en droit de l'Union. En effet, un tel critère semble constituer « un moyen commun qui permettra de distinguer entre différentes catégories sans supprimer leur diversité »²⁹⁶.

148. *L'intégration sociale facteur de cohérence de la directive n° 2004/38/CE.* En dépit de la multiplicité des catégories juridiques présentes dans la directive n° 2004/38/CE et de la diversité des droits reconnus, le critère d'intégration sociale semble instaurer une cohérence. Ainsi, comme Sophie Robin-Olivier le relève, c'est « parce qu'elle s'ordonne autour de cette notion d'intégration et de ses différents niveaux, [que] la directive présente une cohérence générale »²⁹⁷.

Les exemples de la centralité du critère d'intégration sociale comme facteur de cohérence et d'unité ne manquent pas. Tout d'abord, l'intégration sociale est inhérente à l'accès aux différents régimes relatifs au séjour d'un citoyen de l'Union dans un autre État membre. Ainsi, dans l'affaire *Dias*, l'Avocate générale Trstenjak a estimé que la directive n° 2004/38/CE mettait en place un système gradué de droit de séjour proportionné au degré d'intégration du citoyen dans l'État membre d'accueil²⁹⁸. Ainsi, au premier degré d'intégration correspond le droit de séjour inférieur trois mois, au deuxième degré d'intégration correspond le droit de séjour supérieur à trois mois, et enfin au troisième degré d'intégration coïncide le droit de séjour permanent.

L'Avocate générale poursuit son analyse et estime que « cette gradation détermine également l'étendue des droits dont peut se prévaloir un citoyen de l'Union devant les autorités de l'État membre d'accueil en vertu du principe d'égalité de traitement »²⁹⁹. Ainsi, au premier degré d'intégration, l'État membre n'est pas tenu d'accorder l'égalité de traitement, en vertu de l'article 24 de la directive n° 2004/38/CE. Au deuxième degré d'intégration, un recours excessif au système d'assistance sociale peut servir de justification à la perte du droit de séjour, en vertu de l'article 14 de la directive n° 2004/38/CE. Enfin, au troisième degré d'intégration, le citoyen bénéficie d'un accès inconditionnel à l'égalité de traitement et aux prestations sociales. Le critère d'intégration sociale permet donc de trouver une cohérence dans le système général d'accès au séjour et à l'égalité de traitement prévu par la directive, dans la mesure où « plus le degré d'intégration d'un citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil est élevé, moins on accorde d'importance aux intérêts financiers des États membres »³⁰⁰.

149. Une telle approche graduée se retrouve également s'agissant de la protection contre l'éloignement. Ainsi, la distinction entre les différents motifs – motifs d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ; motifs graves d'ordre public et de sécurité publique ; raisons impérieuses de sécurité publique – justifiant l'éloignement d'un citoyen de l'Union se comprend également par la mise en place d'une protection graduée contre l'éloignement proportionnée à

²⁹⁵ Sur la vision catégorielle de l'individu en droit de l'Union, v. not. J.-Y. Carlier, « Opérateur économique, citoyen, "personne" : quelle liberté choisir pour la protection de ses droits ? *E pluribus unum* », p. 233-249 in *L'Unité des libertés de circulation* / dir. E. Dubout, A. Maitrot de la Motte, Bruxelles, Bruylant, 2013.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 245.

²⁹⁷ S. Robin-Olivier, L'approche graduée des droits des migrants, en fonction du degré d'intégration : premières interprétations de la directive 2004/38, *RTDEur.* 2011, n° 3, p. 604.

²⁹⁸ Conclusions Trstenjak sous CJUE, 21 juillet 2011, *Dias*, aff. C-325/09, pt 77.

²⁹⁹ Conclusions préc., pt 78.

³⁰⁰ Conclusions préc., pt 80.

l'intégration du citoyen dans l'État d'accueil³⁰¹.

Cette centralité de l'intégration sociale dans le système mis en place par la directive n° 2004/38/CE a d'ailleurs été récemment confirmée par la Cour de justice, dans l'arrêt du 17 avril 2018 *B et Vomero*³⁰². L'une des questions posées à la Cour de justice était de savoir si le bénéfice de la protection renforcée prévue par l'article 28, § 3, de la directive était subordonné à la possession d'un droit de séjour permanent. Or la Cour de justice a proposé une lecture systémique de la directive et en a déduit que l'absence de possession préalable d'un droit de séjour permanent était de nature à empêcher le bénéfice de la protection renforcée maximale telle que prévue par l'article 28, § 3, de la directive.

Finalement, alors que la directive n° 2004/38/CE semble se caractériser par la multiplicité des catégories juridiques évoquées, par la diversité des droits reconnus au citoyen de l'Union, par la variété des conditions de bénéfice des différents droits et donc, *in fine*, par sa complexité, elle semble trouver une cohérence générale à l'aide d'une lecture sous le prisme du critère de l'intégration sociale.

150. *L'intégration facteur de cohérence du statut du ressortissant d'État tiers.* Le droit applicable aux ressortissants d'États tiers se caractérise également par sa diversité. En effet, il existe différents textes applicables aux ressortissants d'États tiers en fonction de leur situation juridique. Néanmoins, le critère d'intégration sociale est au centre des deux textes majeurs que sont les directives n° 2003/109/CE et n° 2003/86/CE qui ont été présentées dans les développements précédents. De même, l'intégration sociale gouverne la logique des droits dérivés du citoyen de l'Union accordés aux ressortissants d'États tiers membres de la famille de celui-ci. L'intégration sociale permet également de mieux appréhender le régime juridique général des ressortissants d'États tiers.

151. *L'intégration facteur d'unification statut juridique du particulier en droit de l'Union.* Sans faire disparaître la diversité des catégories juridiques, des droits revendiqués ou des situations en présence, il doit être relevé que « ce qui fonde l'accès ou non au droit revendiqué, c'est principalement l'existence d'un "lien réel", d'un lien d'intégration avec l'État concerné »³⁰³. Dès lors, c'est bien l'intensité de l'intégration de l'individu dans l'État d'accueil qui « préside à l'accroissement progressif des droits »³⁰⁴ pour celui-ci. Ainsi, un tel critère permet d'avoir une plus grande cohérence, unité, et clarté dans le droit européen des personnes, et semble alors émerger les prémisses d'un statut juridique unifié pour l'individu en droit de l'Union.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

152. Le critère d'intégration sociale est au cœur des domaines intéressant la circulation des personnes. Ainsi, gouvernant la reconnaissance de certains droits ou conditionnant l'accès à d'autres, l'intégration sociale est désormais centrale dans les régimes juridiques applicables au travailleur comme à l'inactif, au citoyen comme au ressortissant d'État tiers, dans le cadre de l'accès aux prestations sociales comme dans la protection contre l'éloignement. L'omniprésence d'un tel critère semble redéfinir les relations entre l'individu et les États membres unifiant le droit européen

³⁰¹ S. Robin-Olivier, *L'approche graduée des droits des migrants, en fonction du degré d'intégration : premières interprétations de la directive 2004/38*, op. cit., pp. 606 et 607.

³⁰² CJUE, 17 avril 2018, *B c/ Land Baden-Württemberg et Secretary of State for the Home Department c/ Franco Vomero*, préc.

³⁰³ J.-Y. Carlier, *Opérateur économique, citoyen, « personne » : quelle liberté choisir pour la protection de ses droits ? E pluribus unum*, op. cit., p. 245.

³⁰⁴ E. Pataut, *Chronique Citoyenneté de l'Union européenne 2012 - La détermination du lien d'intégration des citoyens européens*, *RTD Eur.* 2012. 624.

de la mobilité autour de la figure du résident sous l'impulsion de la perte d'influence de la nationalité et de la territorialisation de l'accès au droit. En outre, ce critère semble permettre l'apparition d'un véritable statut juridique unifié du particulier en droit de l'Union. Malgré tout, il semble nécessaire de résoudre certaines interrogations avant de l'envisager véritablement comme un principe moteur. En effet, malgré sa place centrale, le critère d'intégration sociale demeure incertain tant au regard de sa définition que de sa finalité.

CHAPITRE II – LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION D’UN CRITÈRE EN CONSTRUCTION

153. La place accordée à l’intégration sociale au sein de la libre circulation des personnes et son potentiel ne sont plus à démontrer. Toutefois, le caractère prometteur de ce critère demeure incertain pour différentes raisons. En effet, celui-ci souffre de certaines incertitudes notamment quant à sa définition et sa portée et se révèle être un critère encore en construction (Section I). Une clarification semble donc nécessaire et doit être proposée afin de lui conférer un réel statut de critère régulateur et unificateur (Section II).

SECTION I – LES INCERTITUDES D’UN CRITÈRE EN CONSTRUCTION

154. Bien que central, le critère d’intégration demeure un critère en construction empreint d’incertitudes. Sa définition est ainsi hésitante et oscille entre deux conceptions distinctes de l’intégration (§ I), tandis que sa portée est ambiguë et révèle le primat de la condition d’intégration sur l’objectif d’intégration (§ II).

§ I – Une définition hésitante du critère d’intégration sociale

155. Loin de proposer une approche unique de ce qu’est l’intégration sociale, la Cour de justice semble osciller dans sa jurisprudence entre, d’une part, une conception factuelle et dominante de l’intégration sociale (A) et, d’autre part, une conception formelle résiduelle (B).

A – Une approche factuelle dominante

156. Dans une première approche, la Cour privilégie une conception factuelle ou qualitative de l’intégration reposant sur une étude *in concreto* de la situation du ressortissant (1) qui trouve son origine dans l’étude des mesures d’éloignement (2).

1 – L’étude *in concreto* de l’intégration

157. *La définition de l’approche factuelle.* L’approche factuelle de l’intégration sociale repose sur une étude *in concreto* de celle-ci, c’est-à-dire « centrée sur la situation concrète de l’individu [et] prône la nécessité de prendre en considération les circonstances particulières de chaque cas »³⁰⁵. Il s’agit alors pour la Cour de justice d’apprécier concrètement l’intégration du ressortissant au travers de différents éléments révélant une telle insertion ou au contraire l’absence d’intégration.

158. *L’étude de l’intégration dans le cas de l’accès aux prestations sociales.* Une telle approche est présente au sein de la jurisprudence sur l’accès aux prestations sociales. Ainsi, dans l’arrêt *Bidar*³⁰⁶, si la Cour de justice a validé la condition de résidence mise en place par la réglementation britannique, elle a, au contraire, rejeté la condition additionnelle selon laquelle les étudiants ne pouvaient bénéficier d’aides financières que dans la mesure où ceux-ci étaient établis dans l’État d’accueil. Le juge a effet estimé qu’une telle condition plaçait un étudiant, « quel que soit son degré d’intégration réelle dans la société de l’État membre d’accueil, dans l’impossibilité de remplir ladite condition »³⁰⁷ et donc de bénéficier de l’aide litigieuse. Ainsi, une telle condition était de nature à priver un étudiant d’une bourse d’étude alors même que celui-ci séjournait de manière

³⁰⁵ A. Iliopoulou-Penot, Le rattachement à l’État comme critère de l’intégration sociale, op. cit., p. 657.

³⁰⁶ CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, préc.

³⁰⁷ Arrêt préc., pt 61.

légale et avait passé une partie importante de sa scolarité dans cet État membre. Autrement dit, la Cour a préféré une approche factuelle de l'intégration plutôt qu'un critère pouvant apparaître comme trop rigide.

La jurisprudence ultérieure a poursuivi ce mouvement en rejetant lors du contrôle de proportionnalité toute mesure nationale instaurant une condition unique ou rigide ayant pour effet d'empêcher la prise en compte d'autres éléments représentatifs de l'insertion de l'individu dans l'État d'accueil³⁰⁸.

L'arrêt *Prinz*³⁰⁹ concernait une nouvelle fois la question de l'accès aux bourses d'études pour les étudiants mobiles. L'Allemagne exigeait la preuve d'une condition de séjour ininterrompue de trois ans sur son territoire. La Cour de justice a estimé que l'intégration d'un ressortissant pouvait en effet être démontrée par la preuve d'une période de séjour sur le territoire de l'État d'accueil. Toutefois, elle a précisé qu'une condition unique de résidence était de nature à empêcher l'octroi de l'aide à des étudiants qui, bien que ne répondant pas à une telle condition, détenaient « néanmoins des liens qui les rattachent suffisamment à la société allemande »³¹⁰. Or le juge a mentionné un certain nombre d'éléments permettant de démontrer l'intégration de l'étudiant comme la scolarisation dans l'État membre d'accueil, ou des circonstances telles que « sa famille, son emploi, ses capacités linguistiques ou l'existence d'autres liens sociaux ou économiques »³¹¹. Il ressort ainsi clairement de cette jurisprudence la volonté pour la Cour de privilégier une étude casuistique et concrète de l'intégration de l'individu³¹² qui trouve son origine dans l'étude des mesures d'éloignement.

2 – L'origine de l'étude *in concreto* : les mesures d'éloignement

159. *Article 28 de la directive n° 2004/38/CE*. L'intégration sociale est l'un des éléments devant être pris en compte lors de l'examen de la proportionnalité d'une mesure d'éloignement. En effet, l'article 28, § 1, précise qu'un État membre souhaitant éloigner un citoyen de l'Union doit au préalable prendre en compte un certain nombre d'éléments, comme son séjour et sa durée, son âge, sa situation familiale ou encore son état de santé mais aussi « son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil [et] l'intensité de ses liens avec son pays d'origine »³¹³.

160. *Origines issues de la Cour EDH*. Une telle idée semble en réalité provenir de la jurisprudence de la Cour EDH. Cette dernière prend en compte, dans son évaluation de la conformité d'une mesure d'éloignement au regard de l'article 8 de la CEDH, un ensemble d'éléments dont la solidité des liens entre le ressortissant et l'État d'accueil ainsi qu'avec l'État d'origine³¹⁴. Le juge de l'Union vise d'ailleurs la jurisprudence de la Cour EDH dans certains de ces arrêts³¹⁵.

161. *La proportionnalité des mesures d'éloignement*. Plus largement, la Cour de justice fait application de l'approche factuelle ou qualitative de l'intégration sociale pour apprécier la

³⁰⁸ A. Iliopoulou-Penot, *Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale*, op. cit., p. 659.

³⁰⁹ CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seedberger*, préc.

³¹⁰ Arrêt préc., pt 38.

³¹¹ Ibidem.

³¹² Le refus d'une condition unique et rigide de résidence est de jurisprudence constante : v. not. CJUE, 4 octobre 2012, *Commission c/ Autriche*, préc. ; CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seedberger*, préc. ; CJUE, 26 février 2015, *Martens*, préc.

³¹³ On notera que l'article 28 de la directive n° 2004/38/CE semble faire de l'intégration sociale un élément parmi d'autres, aux côtés de la situation familiale, la durée du séjour, l'intégration culturelle, etc., tandis que la jurisprudence relative aux prestations sociales semble, quant à elle, comprendre l'intégration sociale comme un élément comprenant la situation familiale, la durée du séjour, l'intégration culturelle, etc.

³¹⁴ J-F. Renucci, *Droit européen des droits de l'Homme*, op. cit., p. 292s.

³¹⁵ V., par exemple : CJCE, 29 avril 2004, *Orfanopoulos*, aff. jtes C-482/01 et C-493/01.

proportionnalité d'une mesure d'éloignement³¹⁶. Dans un arrêt du 2 mai 2018, *K. et H.F.*³¹⁷, la Cour de justice a rappelé que, lors de l'adoption d'une mesure d'éloignement, les autorités nationales se devaient de prendre en compte un certain nombre d'éléments parmi lesquels se trouvaient « notamment, la nature et la gravité du comportement reproché à l'individu concerné, la durée et, le cas échéant, le caractère légal de son séjour dans l'État membre d'accueil, [...] ainsi que la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec cet État membre »³¹⁸. La Cour de justice fait donc usage d'une conception qualitative de l'intégration sociale de l'individu pour apprécier la validité d'une mesure d'éloignement, dans le cadre d'une mise en balance des intérêts inhérente au contrôle de proportionnalité. D'ailleurs, il est à noter que le juge ne donne qu'une liste non exhaustive d'éléments pouvant être pris en compte, s'illustrant par l'usage du terme « notamment ».

162. *Le bénéfice de la protection contre l'éloignement.* Une telle appréciation qualitative se retrouve également lors de la vérification de la possession de l'une des protections renforcées contre l'éloignement par un citoyen de l'Union. Or, à la lettre de l'article 28 de la directive n° 2004/38/CE, il semble que le législateur de l'Union ait fait le choix d'une conception formelle de l'accès à la protection renforcée contre l'éloignement en posant deux conditions de séjour dans l'État d'accueil. Toutefois, le juge semble avoir une conception plus concrète de l'intégration. En effet, celui-ci s'est prononcé sur l'impact des périodes d'absences d'un citoyen de l'Union sur la continuité du séjour et donc sur la possession éventuelle de la protection renforcée³¹⁹. Or la Cour a estimé, à cet égard, qu'une Administration nationale devait réaliser une appréciation globale de la situation concrète du citoyen, notamment de la durée et de la fréquence des absences afin de déterminer si de telles absences impliquaient ou non « le déplacement vers un autre État du centre des intérêts personnels, familiaux ou professionnels de l'intéressé »³²⁰. Par ailleurs, la Cour de justice a récemment estimé que l'emprisonnement d'un citoyen au sein de son État d'accueil n'est pas de nature « à rompre automatiquement les liens d'intégration que ladite personne a précédemment tissés avec cet État »³²¹. Ainsi, le juge a reconnu que les autorités nationales devaient prendre en compte un certain nombre d'éléments afin de déterminer si l'emprisonnement était de nature à rompre la continuité du séjour. Parmi ceux-ci se trouvent notamment la solidité des liens entre le citoyen et l'État d'accueil « sur les plans social, culturel et familial »³²², de même que, la nature de l'infraction justifiant l'emprisonnement, le comportement du citoyen durant sa détention, etc.

Autrement dit, la Cour de justice fait ainsi usage de l'approche qualitative de l'intégration sociale pour apprécier si un citoyen européen bénéficie ou non de la protection renforcée contre l'éloignement. Bien que dominante, une telle approche n'est pas systématique et côtoie une approche formelle de l'intégration sociale.

B – Une approche formelle résiduelle

163. *L'approche formelle de l'intégration.* La Cour de justice ne recourt pas systématiquement à une étude concrète de l'intégration sociale. En effet, le juge de l'Union n'accorde pas nécessairement une importance aux éléments factuels. Alors que traditionnellement

³¹⁶ A. Iliopoulou-Penot, *Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale*, op. cit., p. 657.

³¹⁷ CJUE, 2 mai 2018, *K c/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie et H.F. c/ Belgische Staat*, aff. jtes C-331/16 et C-366/16.

³¹⁸ Arrêt préc., pt 70.

³¹⁹ CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, préc.

³²⁰ Arrêt préc., pt 33.

³²¹ CJUE, 17 avril 2018, *B c/ Land Baden-Württemberg et Secretary of State for the Home Department c/ Franco Vomero*, préc., pt 71.

³²² Arrêt préc., pt 72.

la Cour de justice recourt à une approche qualitative de l'intégration sociale, celle-ci se concentre parfois sur un élément unique et formel, à savoir la résidence. Une telle approche repose sur l'idée selon laquelle « le lieu de résidence d'une personne montre normalement où la personne est intégrée dans la société »³²³.

164. *Une approche résiduelle.* Les exemples de l'approche formelle sont plus rares, signe que l'approche factuelle de l'intégration sociale est dominante alors que l'approche formelle semble plus résiduelle. L'arrêt *Förster*³²⁴ est un exemple célèbre de l'approche formelle. En effet, la Cour de justice a confirmé la validité d'une condition de résidence de cinq années sur le territoire de l'État membre préalablement au bénéfice d'une aide aux études. Le juge a ainsi estimé qu'une telle condition avait la capacité à démontrer que le demandeur de la bourse d'étude était ou non intégré dans l'État d'accueil³²⁵ et qu'elle ne pouvait être considérée « comme excessive compte tenu, notamment, des exigences invoquées à l'égard du degré d'intégration des non-nationaux dans l'État membre d'accueil »³²⁶.

Cette jurisprudence n'est pas isolée et peut être rapprochée de l'arrêt *Wolzenburg* mentionné précédemment³²⁷. Rappelons que cette affaire concernait l'application éventuelle du motif de non-exécution facultatif d'un mandat d'arrêt européen prévu à l'article 4, § 6 de la décision-cadre de 2002. Là encore, la Cour de justice a estimé qu'une condition unique de séjour légal de cinq années pouvait être légitime pour démontrer le degré d'intégration du ressortissant dans l'État membre d'exécution d'un mandat d'arrêt européen. En effet, la Cour a précisé qu'un ressortissant ne répondant pas à une telle exigence présentait généralement « davantage de liens avec son État membre d'origine qu'avec la société de l'État membre d'exécution »³²⁸. Ainsi, le juge semble bel et bien accorder une importance fondamentale au seul séjour.

165. *L'approche ambiguë de l'intégration dans le cadre du droit de séjour permanent.* L'approche de la Cour de justice dans le cadre du droit de séjour permanent interroge. En effet, il semble que l'approche concrète de l'intégration sociale se retrouve s'agissant du droit de séjour permanent. Alors que la directive prévoit qu'un tel droit est reconnu à tout citoyen de l'Union ayant séjourné légalement et de manière ininterrompue pendant cinq années sur le territoire de l'État membre d'accueil, la Cour de justice a été amenée à préciser cette disposition. Ainsi, elle a estimé que l'intégration conditionnant la possession d'un tel droit était fondée « non seulement sur des facteurs spatiaux et temporels, mais également sur des facteurs qualitatifs relatifs au degré d'intégration dans l'État d'accueil »³²⁹. Alors que la lettre de la directive pose une condition unique de séjour, la Cour de justice semble donc y ajouter une appréciation plus concrète de l'intégration en renvoyant à des « facteurs qualitatifs » du séjour.

Toutefois, l'approche de la Cour de justice s'agissant de l'évaluation de ces « facteurs qualitatifs » demeure ambiguë. En effet, la Cour de justice aurait pu logiquement opter pour une étude factuelle du séjour au travers de divers éléments, tels la situation familiale de ce citoyen ou encore sa maîtrise de la langue. Le juge semble au contraire se limiter à une étude très formelle du respect des critères posés par la directive n° 2004/38/CE pour apprécier la qualité du séjour d'un citoyen de l'Union. Ainsi, le juge de l'Union a estimé que le séjour préalable à l'acquisition d'un tel droit doit être légal au regard des conditions prévues par la directive n° 2004/38/CE, et non sur le

³²³ Conclusions Scharpston sous CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seeberger*, aff. jtes C-523/11 et C-585/11, pt 76.

³²⁴ CJCE, 18 novembre 2008, *Förster*, préc.

³²⁵ Arrêt préc., pt 52.

³²⁶ Arrêt préc., pt 54.

³²⁷ CJCE, 6 octobre 2009, *Wolzenburg*, préc., cf. *supra* n° 131.

³²⁸ Arrêt préc., pt 68.

³²⁹ CJUE, 21 juillet 2011, *Dias*, aff. préc., pt 64.

seul fondement du droit national³³⁰. Une telle ambiguïté dans le cadre du droit de séjour permanent est révélatrice des hésitations relatives au contenu du critère d'intégration sociale.

166. *Un contenu de l'intégration sociale hésitant et problématique.* En effet, la jurisprudence semble hésitante et oscille entre deux conceptions, l'une dominante mais toujours concurrencée par une approche formelle qui demeure résiduelle. Une telle hésitation empêche toute définition exhaustive et précise de l'intégration sociale. Or cette incertitude relative au contenu du critère d'intégration sociale est problématique. Ainsi, « tandis que l'objectif d'intégration fonctionnait comme un idéal qui paraissait pouvoir se passer de définition »³³¹, l'intégration en tant que critère régulant l'accès à l'égalité de traitement ou encore à la protection contre l'éloignement nécessite de s'entendre sur une définition claire. Par ailleurs, comme le rappelle Ségolène Barbou des Places, « l'intégration sociale, contrairement à la qualité de national ou de travailleur, ne se constate pas : elle se mesure »³³². Il est ainsi primordial de s'entendre clairement sur une méthode permettant de l'évaluer. Une telle incertitude s'accompagne d'une portée ambiguë du critère d'intégration sociale.

§ II – La portée ambiguë du critère d'intégration sociale

167. *La dualité originelle du critère d'intégration sociale.* Outre sa définition incertaine, la portée du critère d'intégration sociale demeure ambiguë. Le critère d'intégration sociale se caractérise par sa dualité. En effet, celui-ci s'impose tant aux individus qu'aux États membres. Toute la richesse de ce critère réside d'ailleurs dans cette double relation originelle. Pour autant, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice une approche essentiellement négative de ce critère. L'intégration sociale en tant que condition opposée aux individus semble ainsi primer sur l'objectif imposé aux États membres. Une telle idée peut s'illustrer tant s'agissant du droit de séjour permanent (A) que des droits des ressortissants des États tiers (B).

A – Le droit de séjour permanent : du moyen à l'obligation d'intégration

168. *Le droit de séjour permanent, un moyen d'intégration.* Le droit de séjour permanent, prévu par l'article 16 de la directive n° 2004/38/CE, est guidé par un objectif d'intégration. En effet, la finalité affichée du législateur et du juge de l'Union est de mettre en œuvre « un véritable moyen d'intégration dans la société de l'État membre d'accueil »³³³. Ainsi, un tel droit peut être analysé comme la reconnaissance aux citoyens de l'Union d'un statut protecteur, et plus largement comme « un élément clef pour promouvoir la cohésion sociale »³³⁴. À ce titre, celui-ci s'acquiert après un séjour légal et continu de cinq années sur le territoire de l'État membre d'accueil. Plus précisément, les conditions d'activités professionnelles ou de ressources prévues à l'article 7 de la directive ne lui sont plus opposables. Il bénéficie, en outre, d'une protection renforcée contre l'éloignement en vertu de l'article 28, § 2, de ce même texte.

169. *Un accès au droit de séjour permanent conditionné.* Toutefois, dans la jurisprudence de la Cour de justice, la conditionnalité de l'accès au droit de séjour permanent par l'intermédiaire du critère d'intégration sociale semble avoir pris l'ascendant sur l'objectif d'intégration. Le

³³⁰ V. not. CJUE, 21 juillet 2011, *Dias*, préc. ; v. également CJUE, 21 décembre 2011, *Ziolkowski*, préc. ; v. sur ce point A. Iliopoulou-Penot, Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale, op. cit., p. 662s.

³³¹ S. Robin-Olivier, Le citoyen de l'Union : entre intégration et mobilité, op. cit. p. 667. ; v. également A. Iliopoulou, Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, op. cit. p. 236 ; L. Isidro, L'étranger et la protection sociale, op. cit., p. 470s.

³³² S. Barbou des Places, L'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes, op. cit., p. 702.

³³³ Considérant 18 du préambule de la directive n° 2004/38/CE ; CJUE, 21 déc. 2011, *Ziolkowski*, aff. C-424/10, pt 41.

³³⁴ Considérant 17 du préambule de la directive n° 2004/38/CE.

renforcement de la conditionnalité de l'accès au droit de séjour permanent s'est d'abord fait de manière implicite puis de façon explicite. Le juge de l'Union a d'abord posé un principe essentiel dans l'arrêt du 21 juillet 2011, *Dias*³³⁵. Était en cause l'éventuel bénéfice du droit de séjour permanent pour une ressortissante portugaise qui résidait au Royaume Uni depuis 1998. Son séjour se scindait en différentes périodes pendant lesquelles elle avait respectivement exercé un emploi, été en congé maternité, puis au chômage. Elle avait ensuite exercé une autre activité professionnelle avant d'être de nouveau sans emploi. La question se posait de savoir si cette ressortissante pouvait invoquer le bénéfice du droit de séjour permanent, notamment dans l'objectif de bénéficier de prestations sociales. Or la Cour a précisé que les périodes de séjour qui ont été accomplies en vertu d'une carte de séjour valablement délivrée par l'État membre d'accueil, mais sans que les conditions de la directive n° 2004/38/CE ne soient remplies, pouvaient être assimilées à des périodes d'absence du territoire de l'État d'accueil.

170. *Un droit de séjour permanent fondé sur des facteurs qualitatifs*. Pour justifier sa position et reprenant la vision de l'Avocate générale Trstenjak³³⁶, la Cour a estimé que l'intégration conditionnant l'acquisition d'un tel droit « est fondé[e] non seulement sur des facteurs spatiaux et temporels, mais également sur des facteurs qualitatifs, relatifs au degré d'intégration dans l'État membre d'accueil »³³⁷. Le juge enrichit donc l'accès au droit au séjour permanent d'une dimension qualitative liée au degré d'intégration sociale, alors même que la lettre de la directive ne se contente de prévoir une simple condition liée à la seule durée de séjour. De même, visant l'article 16, § 4, de la directive n° 2004/38/CE, la Cour de justice a estimé que « le lien d'intégration entre la personne concernée et cet État membre est également mis en cause »³³⁸ dans l'hypothèse où un citoyen tout en ayant séjourné pendant cinq années de manière ininterrompue, a toutefois décidé de rester ensuite dans cet État mais sans disposer de droit de séjour.

171. *L'obligation d'intégration conditionnant l'accès au droit de séjour permanent*. Un tel mouvement jurisprudentiel s'est intensifié avec l'arrêt du 16 janvier 2014 *Onuekwere*³³⁹. Était en cause l'éventuelle qualification d'une période d'emprisonnement comme séjour légal au sens de l'article 16 de la directive n° 2004/38/CE aux fins du bénéfice du droit de séjour permanent. En effet, les règles en matière d'entrée et de séjour sur le territoire d'un État membre et celles relatives au droit pénal sont distinctes, si bien qu'« un étranger incarcéré, qu'il soit ressortissant de l'Union ou d'un pays tiers, peut fort bien séjourner légalement sur le territoire »³⁴⁰.

Toutefois, la Cour de justice n'a pas repris cette idée et a précisé que les périodes d'emprisonnement passées au sein de l'État membre d'accueil ne pouvaient être prises en compte aux fins de l'acquisition de ce droit. En effet, rappelant sa jurisprudence *Dias*, et notamment le fait que le séjour est fondé sur des facteurs qualitatifs, le juge a estimé qu'une peine d'emprisonnement était « de nature à démontrer le non-respect par la personne concernée des valeurs exprimées par la société de l'État membre d'accueil »³⁴¹. Ainsi, tenir compte de telles périodes d'incarcération « irait manifestement à l'encontre du but poursuivi par cette directive avec l'instauration de ce droit

³³⁵ CJUE, 21 juillet 2011, *Dias*, préc.

³³⁶ Conclusions Trstenjak sous CJUE, 21 juillet 2011, *Dias*, préc., not. pts 106 et 107.

³³⁷ Arrêt préc., pt 64.

³³⁸ Arrêt préc., pt 63.

³³⁹ CJUE, 16 janvier 2014, *Onuekwere c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-378/12 ; v. not. K. Parrot, Conditions du droit de séjour permanent dans l'UE des ressortissants d'État tiers, *RCDIP* 2014, p. 804-822 ; v. également C. Saas, La continuité du séjour d'un membre d'une famille de citoyen européen est interrompue par toute incarcération, *La Revue des droits de l'homme [en ligne]*, 17 mars 2014 [<https://journals.openedition.org/revdh/>].

³⁴⁰ C. Saas, La continuité du séjour d'un membre d'une famille de citoyen européen est interrompue par toute incarcération, op. cit., p. 2.

³⁴¹ CJUE, 16 janvier 2014, *Onuekwere c/ Secretary of State for the Home Department*, préc., pt 26.

de séjour »³⁴². Une telle solution a pu être critiquée par une partie de la doctrine en raison de sa sévérité³⁴³, d'autant que celle-ci se conjugue au fait que toute période d'incarcération interrompt la continuité du séjour. Autrement dit, les périodes précédant et celles ultérieures à l'incarcération ne sont pas cumulables. Ainsi, il ne s'agit plus simplement de résider pendant une durée de cinq années, mais de le faire d'une telle façon que le citoyen puisse démontrer son intégration dans l'État d'accueil. La Cour est même allée plus loin et a précisé que la condition de continuité du séjour répondait à une véritable « obligation d'intégration »³⁴⁴.

172. Il ressort ainsi de la jurisprudence de la Cour que la conditionnalité de l'acquisition du droit de séjour permanent s'est progressivement renforcée. Un tel droit n'est plus simplement entendu comme un moyen d'intégration, mais son acquisition répond désormais à une véritable obligation d'intégration. Ce renforcement de la conditionnalité de l'accès aux droits est également visible s'agissant des droits des ressortissants d'États tiers.

B – Les droits des ressortissants d'États tiers : un accès conditionné accentué

173. *Le difficile équilibre entre condition d'intégration et objectif d'intégration.* La directive n° 2003/86/CE et la directive n° 2003/109/CE sont également guidées par un objectif d'intégration. En effet, ces deux textes reposent sur l'idée majeure que l'octroi du statut de ressortissant longue durée et les avantages qui l'accompagnent ou la possibilité de bénéficier du regroupement familial constituent des moyens de favoriser l'intégration des ressortissants d'États tiers séjournant dans un État membre. Toutefois, l'étude approfondie des travaux du législateur et du juge européens tendent à illustrer un difficile équilibre entre les conditions d'intégration et l'objectif d'intégration s'agissant des ressortissants d'États tiers.

Ainsi s'agissant du regroupement familial, il semblerait que le critère d'intégration prenne l'ascendant sur l'objectif d'intégration³⁴⁵. En effet, comme démontré précédemment, plusieurs conditions d'intégration sont prévues par la directive n° 2003/86/CE. Ainsi, l'article 7, § 2, de la directive n° 2003/86/CE accorde la faculté aux États membres d'exiger « des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration dans le respect du droit national ». De même, l'article 4 de ce texte prévoit la possibilité pour les États, s'agissant d'un enfant mineur âgé de plus de 12 ans et arrivant sans ses parents, d'examiner « s'il satisfait à un critère d'intégration prévu par sa législation existante à la date de la mise en œuvre de la présente directive ». De la même manière, s'agissant du statut de ressortissant longue durée, l'article 5 de la directive n° 2003/109/CE prévoit que le bénéfice de ce statut peut être subordonné à la satisfaction par les ressortissants d'États tiers de conditions d'intégration prévues par les droits nationaux.

À l'aune de ces exemples, la possibilité est offerte pour un État membre d'exiger la preuve d'une intégration du ressortissant d'États tiers préalablement à l'octroi de l'un des droits prévus par l'une de ces directives. Surtout, ces textes laissent une large marge de manœuvre aux États membres dans la mesure où ces exigences sont déterminées par le seul droit national, sans que les directives ne donnent de plus amples informations.

174. *L'exemple de l'interprétation de la directive n° 2003/86/CE.* La directive n° 2003/86/CE a donné lieu à l'élaboration d'une communication de la Commission³⁴⁶. Au sein de celle-ci, la

³⁴² Arrêt préc., pt 26.

³⁴³ V. not. K. Parrot, Conditions du droit de séjour permanent dans l'UE des ressortissants d'États tiers, préc. ; C. Saas, La continuité du séjour d'un membre d'une famille de citoyen européen est interrompue par toute incarcération, préc.

³⁴⁴ CJUE, 16 janvier 2014, *Onuekwere c/ Secretary of State for the Home Department*, préc., pt 30.

³⁴⁵ A-M. de Matos, À la recherche des critères d'intégration sociale : la situation familiale, op. cit., p. 645.

³⁴⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive n° 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final.

Commission tente de préciser l'interprétation à donner aux mesures ou conditions d'intégration rendues possibles par la directive. L'institution rappelle que « l'objectif de ces mesures est de faciliter l'intégration des membres de la famille »³⁴⁷. Une telle idée est confirmée par la jurisprudence de la Cour de justice qui rappelle que l'autorisation du regroupement familial est la règle et que ses limitations doivent être interprétées strictement³⁴⁸. Toutefois, la position de la Commission interroge dans la mesure où elle admet une marge d'appréciation aux États pour estimer si des critères d'intégration doivent être mis en place³⁴⁹. Autrement dit, la Commission semble maintenir une appréciation large aux États membres et ne fait qu'entourer légèrement celle-ci à l'aide de recommandations non contraignantes³⁵⁰.

175. *L'exemple du droit français.* Laissant une large marge d'appréciation aux États membres, il est pertinent de s'intéresser à la manière dont le droit interne a transposé ces directives européennes. Or le droit français n'échappe pas au constat d'un accès conditionné aux droits s'agissant des ressortissants d'États tiers. En effet, là encore « la logique est inversée »³⁵¹. Ainsi, la carte de résident prévue par le droit français, qui avait été établie dans le but de conférer aux étrangers un statut stable leur permettant de s'insérer dans la société française, est en réalité subordonnée à une condition d'intégration au sein de celle-ci³⁵². À cet égard, l'article L. 314-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose que « la délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française ». Introduite en 2003 par le législateur français, une telle condition d'intégration avait été validée par le Conseil constitutionnel français, celui-ci estimant qu'au regard de l'objectif d'intérêt général, « le législateur a pu exiger que l'obtention de la carte de résident (...) soit soumise à la double condition d'une durée de résidence ininterrompue de deux ou cinq ans sur le territoire français et d'une intégration dans la société française »³⁵³. Là encore, à la manière du juge européen, le juge français tente de veiller au respect d'une proportionnalité dans l'exigence de conditions d'intégration. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé que le refus de délivrance par un préfet d'une carte de résident à un ressortissant étranger était constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation, dans la mesure où celui-ci était marié avec un ressortissant français et que le maire de la commune de résidence avait reconnu sa parfaite intégration. Ces deux éléments étaient alors en mesure de compenser une condamnation à quatre mois de prison prononcée il y a huit ans³⁵⁴. Tant le juge européen que le juge français veillent à ce que la marge d'appréciation laissée aux autorités nationales soit proportionnée. Néanmoins, cette marge d'appréciation demeure la règle et démontre ainsi que, tant en droit de l'Union qu'en droit interne, la condition d'intégration a pris l'ascendant sur l'objectif d'intégration.

176. Tant la définition que la portée du critère d'intégration sociale demeurent incertaines et remettent ainsi en cause le potentiel régulateur et unificateur du critère d'intégration sociale. Ces difficultés appellent donc à des précisions souhaitables de ce critère.

³⁴⁷ Ibid., p. 15.

³⁴⁸ V. par exemple CJUE, 4 mars 2010, *Chakroun*, aff. C-578/08, pt 43 ; CJUE, 9 juillet 2015, *K et A*, aff. C-153/14.

³⁴⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive n° 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final, p. 15.

³⁵⁰ J. Grangeon, C. Auger, De timides lignes directrices pour une meilleure protection du droit au regroupement familial des étrangers dans l'Union : une harmonisation impossible, *La Revue des droits de l'homme*, 17 juin 2014 [<https://journals.openedition.org/revdh/84>], p. 10.

³⁵¹ F. Jault-Seseke, S. Corneloup, S. Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris, PUF, 2015, Thémis Droit, p. 438.

³⁵² Ibid.

³⁵³ Cons. const., 20 novembre 2003, n° 2003-484 DC, considérant 28.

³⁵⁴ CAA Bordeaux, 11 juillet 2013, *Préfet de la Haute-Vienne*, n° 12BX03218.

SECTION II – DES PRÉCISIONS SOUHAITABLES D’UN CRITÈRE EN CONSTRUCTION

177. Afin de confirmer la place centrale et le caractère prometteur du critère d’intégration sociale au sein des différents aspects du droit européen de la mobilité, il est nécessaire de clarifier un tel critère. Face aux incertitudes révélées, certaines précisions semblent souhaitables. Ainsi, une combinaison des deux approches de l’intégration pourrait conduire à une réelle définition du critère d’intégration (§ I), tandis que la préservation de la dualité de l’intégration se révèle être un rééquilibrage nécessaire de celui-ci (§ II).

§ I – Une définition exhaustive : la combinaison des approches formelle et factuelle du critère d’intégration sociale

178. La définition du critère d’intégration sociale demeure problématique. Toutefois, la construction d’un critère régulateur passe par la précision du contenu de ce critère. Or une telle définition pourrait être construite par la combinaison des deux approches. En effet, celles-ci présentent chacune des avantages et inconvénients (A), si bien que l’édification d’une définition reprenant ces deux approches semble être une perspective intéressante (B).

A – Des approches imparfaites

179. La conception factuelle et l’approche formelle de l’intégration sociale apparaissent toutes deux imparfaites. En effet, l’une comme l’autre présentent des inconvénients compensant leurs avantages respectifs.

180. *Les avantages de l’approche factuelle.* L’approche factuelle de l’intégration sociale présente de nombreux avantages. Ainsi, celle-ci permet d’appréhender la situation réelle dans laquelle se place l’individu afin d’apprécier concrètement les liens de celui-ci avec l’État d’accueil. En effet, l’intégration sociale s’avère être un phénomène complexe à évaluer résultant d’une pluralité d’éléments nécessitant une prise en compte de cette diversité. Une telle approche pragmatique est d’autant plus importante s’agissant des mesures d’éloignement où les droits fondamentaux des citoyens peuvent être remis en cause. Toutefois, une telle approche n’est pas exempte de critiques.

181. *Les limites inhérentes de l’approche factuelle.* En effet, malgré les avantages certains de l’approche concrète de l’intégration sociale, il n’en demeure pas moins qu’une telle approche s’accompagne de limites inhérentes³⁵⁵. Certains auteurs regrettent ainsi une trop grande personnalisation des demandes de prestations sociales³⁵⁶. En effet, une telle évaluation casuistique rend nécessaire des évaluations individualisées de l’intégration sociale empêchant toute approche généralisée.

Par ailleurs, l’étude concrète de l’intégration sociale renvoie à des notions « vagues »³⁵⁷, qui laissent une large marge d’appréciation aux autorités nationales et donc la possibilité de disparités en fonction des États membres. Ainsi, dans l’affaire *B et Vomero*, la juridiction de renvoi faisait état de ses craintes légitimes. En effet, selon elle, l’évaluation de la question de savoir si des périodes d’emprisonnement était de nature à interrompre la continuité du séjour pouvait mener « à des

³⁵⁵ A. Iliopoulou-Penot, *Le rattachement à l’État comme critère de l’intégration sociale*, op. cit., pp. 660 et 661.

³⁵⁶ C. O’Brien, *Real links, abstract rights and false alarms: the relationship between the ECJ’s «real link» case law and national solidarity*, op. cit., p. 661.

³⁵⁷ *Ibid.*

résultats arbitraires ou inégalitaires, en fonction du moment de l'adoption de cette mesure »³⁵⁸. Une telle interrogation a d'ailleurs conduit la Cour de justice à préciser les modalités de prise en compte des périodes d'emprisonnement en fonction du moment de l'adoption de la mesure d'éloignement. Au final, comme toute perspective casuistique, l'approche factuelle interroge quant à sa propension à conférer au critère de l'intégration sociale une réelle sécurité juridique.

182. *Les avantages de l'approche formelle.* L'approche formelle présente l'avantage de répondre en partie aux limites de l'approche factuelle. Elle permet l'émergence de critères précis et objectifs assurant ainsi une plus grande sécurité juridique et réduisant le risque d'appréciation variable en fonction des autorités nationales. La Cour a d'ailleurs précisé qu'une condition de résidence de cinq ans permettait aux ressortissants « de connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations » et était « de nature à garantir un niveau élevé de sécurité juridique et de transparence dans le cadre de l'octroi de bourses d'entretien aux étudiants »³⁵⁹.

Une telle conception est également plus proche de la volonté du législateur. En effet, l'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38/CE précise qu'un État membre n'a pas l'obligation d'octroyer des bourses d'études avant la possession par le citoyen européen d'un droit de séjour permanent, celui-ci étant reconnu après un séjour continu et légal de cinq ans sur le territoire d'accueil. De la même façon, l'article 4, § 6 de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen fait référence à la seule résidence pour permettre la mise en place d'une telle exception. Une telle approche suscite néanmoins un certain nombre d'incertitudes.

183. *Les critiques de l'approche formelle.* Les arrêts *Förster* et *Wolzenburg* susmentionnés ont chacun été rendus après des conclusions contraires de l'avocat général, signe que la solution n'allait pas nécessairement de soi et qu'une telle approche demeure incertaine. Ainsi, dans l'affaire *Wolzenburg*, l'Avocat général Bot estimait qu'une personne pouvait être bénéficiaire de l'exception prévue par la décision-cadre, alors même que celle-ci ne résidait pas dans l'État d'exécution, si elle disposait « néanmoins avec cet État d'autres liens de rattachement suffisamment forts »³⁶⁰. M. Bot donnait un certain nombre d'éléments pouvant être pris en compte comme « le fait d'avoir sa résidence principale, de vivre avec sa famille et d'exercer une activité professionnelle dans ledit État »³⁶¹.

Plus fondamentalement, l'approche formelle est problématique car sa vision semble simplificatrice alors même que la notion d'intégration renvoie à une réalité beaucoup plus riche dans laquelle la résidence ne semble être qu'un aspect. D'ailleurs, la jurisprudence *Förster* a suscité d'importantes critiques de la part de la doctrine³⁶² dans la mesure où la Cour de justice a reconnu la légitimité de la condition de résidence prévue par la législation nationale, en ne prenant pas en compte le fait que le requérant, bien que non résident, possédait néanmoins certains autres liens de rattachement.

Par ailleurs, « critiquable sur le fond, la démarche n'est en outre guère propice à la sécurité juridique »³⁶³, la Cour ayant eu en effet des positions difficilement conciliables tant dans les jurisprudences antérieures qu'ultérieures³⁶⁴. De tels arrêts interrogent lorsqu'ils sont mis en

³⁵⁸ CJUE, 17 avril 2018, *B c/ Land Baden-Württemberg et Secretary of State for the Home Department c/ Franco Vomero*, préc., pt 76.

³⁵⁹ CJCE, 18 novembre 2008, *Förster*, préc., pt 57.

³⁶⁰ Conclusions Bot sous CJCE, 6 octobre 2009, *Wolzenburg*, préc., pt 68.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² V. not. S. O'Leary, *Equal treatment and EU citizens: A new chapter on cross-border educational mobility and access to student financial assistance*, op. cit.

³⁶³ M. Benlolo Carabot, *Vers une citoyenneté européenne de résidence ?* op. cit., p. 24.

³⁶⁴ V., par exemple : CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, préc. ; CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seeberger*, préc. ; CJUE, 26 février 2015, *Martens*, préc.

relation avec d'autres jurisprudences. Ainsi, les solutions apportées dans les arrêts *Wolzenburg*, puis *Pedro Lopes da Silva*, questionnent tant les faits à l'origine de ces deux affaires étaient similaires et aboutissent pour autant à des solutions opposées. Une telle idée remet grandement en cause la propension de l'approche formelle à assurer une plus grande sécurité juridique face aux inconvénients d'une approche casuistique.

184. Ces deux approches sont donc toutes deux imparfaites et présentent chacun certains avantages mais également des inconvénients. Il semble ainsi qu'une définition objective du critère d'intégration sociale passe par une alliance souhaitable des deux conceptions.

B – L'alliance des deux approches comme proposition de définition exhaustive de l'intégration sociale

185. *La perspective d'une approche intermédiaire*. Il semble finalement assez compliqué de déterminer pleinement à quoi renvoie la notion d'intégration sociale. Néanmoins, dès lors que le critère d'intégration sociale est amené à jouer un rôle toujours plus important dans le régime juridique de l'individu, il demeure nécessaire pour la Cour de justice de préciser celui-ci. Loin d'être un critère unifié, la jurisprudence révèle diverses conceptions de l'intégration sociale « tantôt vérifiée à partir d'une définition formelle de la résidence, tantôt démontrée par un faisceau d'indices concordants »³⁶⁵. Mais plutôt que d'opposer ces deux approches, la perspective d'une approche intermédiaire alliant ces deux conceptions semble intéressante.

186. *La présomption d'intégration liée à la résidence*. En effet, il semble possible d'envisager une conception intermédiaire de cette notion, afin de saisir pleinement et efficacement celle-ci³⁶⁶. Ainsi, alliant les deux visions, l'Avocate générale Scharpston envisageait, dans l'affaire *Prinz*³⁶⁷, la possibilité de voir la résidence « comme moyen principal ou habituel pour démontrer le degré requis d'intégration, sans empêcher le demandeur ou l'autorité de présenter des faits démontrant l'existence (ou l'absence) d'un rattachement réel et effectif »³⁶⁸. La résidence permettrait alors d'instaurer une présomption d'intégration, au même titre que le travail fait présumer l'intégration du travailleur dans son État d'accueil. Une telle présomption conférerait à ce critère une sécurité juridique, ainsi qu'une plus grande prévisibilité apportée par la conception formelle. D'ailleurs, « parce que l'intégration sociale est une intensité à mesurer (...) la possibilité de recourir à des présomptions est décisive »³⁶⁹. En effet, une telle possibilité permettrait de guider l'action des autorités et des juridictions nationales et de limiter leur marge de manœuvre, et finalement de cantonner les possibilités d'interprétations divergentes selon les États membres.

187. *Le recours à l'étude in concreto de l'intégration en cas de non-respect de la présomption*. Toutefois, dans le cas où un ressortissant ne répondrait pas à la condition de résidence, l'approche factuelle se substituerait à l'approche formelle. Il s'avère en effet nécessaire de maintenir la possibilité d'une appréciation concrète de l'intégration sociale de l'individu. En effet, cela permettrait à un ressortissant qui ne répondrait pas à la présomption de résidence de démontrer son rattachement à l'État par l'intermédiaire de différents éléments concrets tels que la situation familiale, la pratique de la langue, etc. Une telle possibilité compenserait ainsi la rigidité d'une condition de résidence, permettant d'envisager la diversité des situations juridiques. Ainsi, une telle définition du critère peut s'avérer bénéfique pour le particulier qui est en mesure de démontrer son intégration par divers éléments et ne peut se voir opposer une condition unique et rigide. En effet,

³⁶⁵ M. Benlolo Carabot, *Vers une citoyenneté européenne de résidence ?* op. cit., p. 25.

³⁶⁶ A. Iliopoulou-Penot, *Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale*, op. cit., p. 665.

³⁶⁷ Conclusions Scharpston sous CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seeberger*, préc.

³⁶⁸ Conclusions préc., pt 106.

³⁶⁹ S. Barbou des Places, *L'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes*, op. cit., p. 702.

l'intégration est avant tout « une situation de fait individuelle »³⁷⁰, c'est-à-dire un ensemble varié d'éléments pouvant évoluer selon la personne et le contexte précis de l'espèce. D'ailleurs, Mme Scharpston estimait que « le rattachement d'un citoyen de l'UE à la société d'un État membre particulier est une question complexe tant du point de vue du citoyen que de l'État [...] Il est susceptible d'évoluer dans le temps avec une intensité variable »³⁷¹. Dans la continuité de cette idée, la Cour a estimé que l'intégration ne pouvait pas et ne devait pas être évaluée de manière uniforme dans toutes les situations. Au contraire, une telle appréciation devait « être établi[e] en fonction des éléments constitutifs de la prestation en cause, notamment sa nature et ses finalités »³⁷².

188. Une fois, le problème de la définition du critère d'intégration sociale résolu, il demeure nécessaire de s'interroger sur d'autres incertitudes, cette fois-ci liées à l'orientation du critère d'intégration sociale.

§ II – Un rééquilibrage souhaitable : la préservation de la dualité originelle de l'intégration sociale

189. Si l'étude de la jurisprudence de la Cour de justice semble témoigner du primat de la condition d'intégration sur l'objectif d'intégration imposé aux États, il demeure toutefois nécessaire de préserver la dualité originelle du critère d'intégration sociale. Une telle préservation est souhaitable tant s'agissant du droit au séjour permanent (A) que des droits des ressortissants d'États tiers (B).

A – Le cas du droit de séjour permanent

190. *Une vision problématique du droit de séjour permanent.* L'interprétation actuelle de la condition d'accès au droit de séjour permanent prévue à l'article 16 de la directive n° 2004/38/CE peut s'avérer problématique. Tout d'abord, la Cour de justice semble s'éloigner de la lettre de la directive n° 2004/38/CE qui ne prévoit qu'une condition de durée de séjour présidant l'acquisition du droit de séjour permanent. En outre, si une telle solution peut se justifier au regard du système général de ce texte et de son effet utile, il n'en demeure pas moins que la portée de la solution de la Cour de justice questionne. En effet, la vision du juge de l'Union est stricte.

191. *Un rééquilibrage nécessaire.* Il aurait été préférable que la Cour ait une vision plus souple du critère d'intégration sociale dans une telle hypothèse. En effet, une telle conception semble inappropriée au regard de l'objectif initial de la construction du droit de séjour permanent. Celui-ci a été conçu à l'origine comme un statut devant faciliter l'insertion des citoyens mobiles dans leurs États membres d'accueil³⁷³. Plus largement, l'élaboration d'un tel statut était conçue dans une volonté de renforcer la citoyenneté européenne. Ainsi, la directive n° 2004/38/CE précise que la jouissance d'un tel statut « renforcerait le sentiment de la citoyenneté de l'Union et est un élément clef pour promouvoir la cohésion sociale ». Autrement dit, à l'origine un tel droit a surtout été envisagé comme « "un moyen d'intégration" dans la société d'accueil »³⁷⁴ et moins comme la consécration d'une intégration réussie.

Toutefois, la Cour de justice a implicitement puis explicitement, au travers de l'obligation

³⁷⁰ S. Barbou des Places, *L'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes*, op. cit., p. 700.

³⁷¹ Conclusions Scharpston sous CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seeberger*, préc., pt 87.

³⁷² CJUE, 4 octobre 2012, *Commission c/ Autriche*, préc., pt 63.

³⁷³ V. considérant 18 de la directive n) 2004/38/CE ; A. Eftimie, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, op. cit., p. 219.

³⁷⁴ K. Parrot, *Conditions du droit de séjour permanent dans l'UE des ressortissants d'États tiers*, op. cit., p. 816.

d'intégration, renversé la perspective de l'intégration sociale dans le cadre du droit de séjour permanent, non plus entendu comme un objectif à atteindre mais comme une condition préalable à l'obtention de ce statut³⁷⁵. Or la justification du passage de l'objectif à la condition d'intégration semble problématique. En effet, il apparaît que « les juges décident seuls que le droit de séjour permanent est corrélé à une "obligation d'intégration" »³⁷⁶, alors que rien dans le texte ni dans son préambule ne laissait présager une quelconque volonté du législateur.

La Cour de justice a donc opté pour une conception rigide de l'intégration sociale dans le cadre du droit de séjour permanent. Une telle interprétation se révèle dommageable. En effet, la dualité originelle du critère d'intégration sociale permet de préserver un équilibre essentiel entre les obligations des États membres devant permettre l'intégration des citoyens sur leur territoire, et celles des ressortissants devant démontrer leur volonté de et leur capacité à s'intégrer. Au contraire, il semble que la Cour de justice s'éloigne quelque peu de la vision originelle du droit de séjour permanent qui se voulait être un véritable statut permettant aux résidents de longue durée de s'intégrer dans leur État de résidence. Afin de préserver l'effet utile du droit de séjour permanent, et plus largement de préserver la richesse du critère d'intégration sociale, il semble nécessaire d'assouplir la conception d'un tel droit et de rééquilibrer les devoirs et obligations tant des individus mais aussi des États membres.

192. L'idée selon laquelle la condition d'intégration aurait pris l'ascendant sur l'objectif d'intégration n'est pas simplement visible s'agissant des citoyens de l'Union. Elle l'est également s'agissant des droits des ressortissants d'États tiers, nécessitant là encore un rééquilibrage souhaitable de l'intégration sociale.

B – Les cas des droits des ressortissants des États tiers

193. *Le primat de la condition d'intégration sur l'objectif d'intégration.* À la lumière de ces différents exemples, la vision de l'intégration sociale s'avère avoir considérablement évolué. En effet, l'intégration en tant que condition semble en réalité désormais primer sur l'objectif d'intégration. Ainsi, « la conception positive de l'intégration comme réalisation d'un projet d'insertion se voit de la sorte supplantée par une conception négative de l'intégration comme condition d'un tel projet d'installation »³⁷⁷.

194. *Un nécessaire rééquilibrage de l'intégration sociale.* Une telle conception n'est pas sans provoquer un certain nombre d'effets négatifs rendant nécessaire un rééquilibrage du critère d'intégration sociale. En effet, le statut social, et plus largement le statut juridique, du ressortissant d'États tiers a été élaboré progressivement dans l'optique d'une politique d'intégration des ressortissants de pays tiers³⁷⁸. Ainsi, l'idée selon laquelle l'intégration devient progressivement une seule condition à l'accès à un statut juridique protecteur pour le ressortissant de pays tiers se révèle dommageable, dans la mesure où la perspective de la construction toujours plus poussée d'un tel statut apparaît réduite.

Une telle évolution illustre également la faiblesse actuelle de la politique d'intégration de l'Union européenne. En effet, Sandrine Maillard observait, dès 2008, qu'une telle politique « s'éclipse des priorités de l'Union européenne, qui s'attache à combattre l'immigration illégale et tend à se désintéresser du sort des ressortissants d'États tiers séjournant régulièrement sur le

³⁷⁵ S. Robin-Olivier, L'approche graduée des droits des migrants, en fonction du degré d'intégration : premières interprétations de la directive 2004/38, op. cit., p. 604.

³⁷⁶ K. Parrot, Conditions du droit de séjour permanent dans l'UE des ressortissants d'États tiers, op. cit., p. 815.

³⁷⁷ M.-L. Basilien-Gainche, Principe d'intégration et pouvoir de l'Union, op. cit., p. 722.

³⁷⁸ S. Maillard, L'émergence de la citoyenneté sociale européenne, op. cit., p. 339.

territoire communautaire »³⁷⁹. Une telle vision est accentuée par le contexte actuel de lutte contre le terrorisme et de « crise migratoire ». Or ce constat est révélateur du ralentissement de la construction d'un réel statut social du ressortissant de pays tiers sur le territoire de l'Union.

195. Pour autant, la Cour de justice veille à ce que la marge d'appréciation laissée aux États, et plus précisément les exigences d'intégration posées par ceux-ci, demeurent proportionnées et ne remettent pas en cause l'effet utile des textes européens. Ainsi, dans l'affaire *K. et A.* précitée³⁸⁰, la Cour de justice a rappelé que la possibilité accordée aux États membres de subordonner le droit au regroupement familial au respect de mesures d'intégration prévues par le droit national devait être interprétée de manière stricte. Ainsi, la Cour, dans un contrôle traditionnel de proportionnalité, a estimé que toutes les mesures d'intégration prises, en vertu de l'article 7 de la directive n° 2003/86/CE, se devaient d'être aptes à réaliser les objectifs de ce texte et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre de tels objectifs³⁸¹.

Il est toutefois possible de regretter que, si la Cour de justice veille à cantonner les exigences des États, elle n'inverse pas la logique selon laquelle la condition d'intégration a pris l'ascendant sur l'objectif d'intégration. Ainsi, dès 2006 dans le cadre d'un recours en annulation de la directive n° 2003/86/CE, le Parlement européen estimait que la subordination du droit au regroupement familial d'un enfant de plus de 12 ans, en vertu de l'article 4 du texte, « à une condition d'intégration est incongrue, puisque c'est précisément le regroupement familial qui est un facteur d'intégration »³⁸². Or, bien que la Cour de justice estime essentiel de préserver l'effet utile de la directive, elle valide le principe de l'article 4 de la directive n° 2003/86/CE³⁸³.

196. *Intégration effective et intégration potentielle.* Enfin, un dernier point demeure problématique. À la différence des conditions d'intégration opposées aux ressortissants d'États membres dans le cadre de l'accès aux prestations sociales ou encore de l'accès à la protection contre l'éloignement, l'intégration sociale dans le cadre de l'accès au regroupement familial des ressortissants d'États tiers s'apprécie non pas sur le territoire de l'État membre d'accueil mais sur le territoire de l'État d'origine. Autrement dit, ce n'est non pas l'intégration effective qui est mesurée mais l'intégration potentielle de l'individu³⁸⁴. Or, si l'intégration sociale effective s'avère complexe à définir et à mesurer, un tel constat ne peut être qu'accentué et aggravé dans le cadre de l'intégration sociale potentielle. Subordonner l'octroi de droits à un individu à un tel critère est donc dommageable pour le ressortissant.

197. Ces différents aspects illustrent à quel point l'intégration sociale est devenue, dans le cas des droits du ressortissant d'État tiers, une unique condition permettant de limiter les bénéficiaires des textes de droit dérivé, entraînant une importante limite dans la construction du statut juridique des ressortissants de pays tiers et à leur intégration sur le territoire de l'Union. Plus fondamentalement, on ne peut que regretter cette évolution et insister sur le nécessaire rééquilibrage du critère d'intégration sociale dont la richesse se trouve justement dans sa dualité. Celle-ci confère à l'intégration sociale le statut de critère directeur s'imposant tant aux États membres qu'aux individus, permettant ainsi d'éviter les excès tant des uns que des autres.

³⁷⁹ Ibid., p. 343.

³⁸⁰ CJUE, 9 juillet 2015, *K. et A.*, préc. ; cf. *supra* n° 120.

³⁸¹ Arrêt préc., pt 51.

³⁸² J. Grangeon, C. Auger, De timides lignes directrices pour une meilleure protection du droit au regroupement familial des étrangers dans l'Union : Une harmonisation impossible, op. cit., p. 11.

³⁸³ CJCE, 27 juin 2006, *Parlement c/ Conseil*, préc., not. pts 66s.

³⁸⁴ V. sur ce point A.-M. de Matos, À la recherche des critères d'intégration sociale : la situation familiale, op. cit., p. 645.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

198. Malgré le potentiel du critère d'intégration sociale celui-ci souffre d'incertitudes. Celles-ci devront nécessairement être clarifiées afin que celui-ci devienne un véritable critère régulateur et unificateur du droit européen de la mobilité. Il est ainsi primordial de s'entendre sur une définition précise et unanime de ce qu'est l'intégration sociale. Par ailleurs, le critère d'intégration sociale pâtit d'une orientation ambiguë. Alors, que l'intégration sociale se caractérise, à l'origine, par une double dimension, imposant des obligations tant à l'égard des États qu'à l'égard des particuliers, les conditions imposées aux seconds semblent prendre l'ascendant sur les objectifs attribués aux premiers. Or une telle appréciation remet en cause l'originalité et la richesse originelle du critère d'intégration sociale et appelle donc un rééquilibrage souhaitable de celui-ci. Ces différentes difficultés illustrent que le critère d'intégration sociale demeure en construction.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

L'intégration sociale dispose d'une place majeure dans le droit applicable à la mobilité des personnes en droit de l'Union. En effet, celui-ci se retrouve dans l'ensemble des domaines attachés à la libre circulation des personnes et même dans des champs plus éloignés comme dans le cadre du mandat d'arrêt européen. Une telle place permet alors d'envisager l'intégration sociale comme un éventuel critère régulateur du droit applicable au particulier mobile. Surtout, un tel critère apparaît prometteur tant il semble pouvoir permettre l'unification des régimes juridiques applicables aux individus mobiles. Pour autant, un tel critère demeure incertain et nécessite des clarifications. Ainsi, le rôle conféré à ce critère rend nécessaire l'édification d'une réelle définition de l'intégration sociale. Or la jurisprudence demeure encore largement incertaine à cet égard. De la même manière, il semblerait important de rééquilibrer l'orientation de l'intégration sociale afin de préserver son caractère dual imposant des obligations tant aux États qu'aux individus et non d'en faire une unique condition imposée aux particuliers. Les évolutions futures de la jurisprudence de la Cour de justice ne doivent donc pas être négligées et continueront sans doute de poser les jalons d'un véritable critère d'intégration sociale en tant que critère régulateur et unificateur de la mobilité des personnes dans l'Union.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'évolution de la libre circulation des personnes a fait émerger le critère d'intégration sociale dans de nombreux domaines. S'imposant tant aux États qu'aux ressortissants d'États membres ou d'États tiers, s'appliquant à la fois au droit de séjour, à l'égalité de traitement ou encore aux mesures d'éloignement, l'intégration sociale dispose désormais d'un caractère central.

Une telle place fondamentale permet d'envisager les potentialités d'un tel critère. Il deviendrait alors un critère régulateur et unificateur du droit européen de la mobilité. Régulateur, celui-ci tente d'imposer des règles aux ressortissants comme aux États membres et ainsi de limiter les excès des uns comme des autres. En effet, il autorise, par exemple, à conditionner l'accès à certains droits pour les ressortissants mobiles, tout en veillant au respect de la proportionnalité dans l'établissement de ces conditions par les États membres.

Unificateur, il semble induire une convergence des différents régimes juridiques applicables aux ressortissants autour d'un critère commun indépendamment des classifications traditionnelles du droit de l'Union.

Ces potentialités doivent toutefois être nuancées à deux égards. D'une part, le critère d'intégration sociale demeure ambigu. Celui-ci semble en effet d'abord et avant tout guidé par un objectif d'ordre économique, limitant alors le détachement de la libre circulation des personnes de sa perspective économique originelle. D'autre part, ce critère demeure en construction. Il fait face à un certain nombre d'incertitudes qu'il conviendrait de clarifier. Ainsi, la détermination d'une réelle définition de l'intégration sociale paraît essentielle afin de conférer à celle-ci le rang de véritable critère central et régulateur.

L'intégration sociale est donc un critère prometteur mais complexe. Plus fondamentalement, le critère d'intégration sociale doit être replacé dans le contexte plus large de la construction européenne et, plus précisément, de la construction d'une communauté politique transnationale ou supranationale. Ainsi, le critère d'intégration sociale reflète la nature de l'Union européenne, sa richesse, et l'horizon indépassable d'une relation particulière tridimensionnelle entre l'individu, l'État et l'Union européenne. Le critère d'intégration sociale vient finalement lier ces trois acteurs. En effet, c'est l'intégration sociale de l'individu au sein d'un État membre qui va permettre de déterminer les droits qui lui sont conférés en vertu du droit de l'Union. Un tel constat illustre à quel point l'ordre juridique de l'Union européenne demeure un ordre juridique de superposition, de la même manière que la citoyenneté européenne est une citoyenneté de superposition faisant du statut juridique du particulier en droit de l'Union une construction originale.

Dans cette construction, l'intégration sociale semble faire émerger le résident comme figure centrale du droit de l'Union européenne. Ainsi, si la nationalité a perdu de son influence en droit de l'Union, il n'en demeure pas moins qu'une telle perte ne s'est pas accompagnée de l'émergence d'un lien de rattachement direct entre l'individu et l'Union européenne. Il est opportun de se demander si l'importance prise par la résidence et le résident en droit de l'Union ne limite pas les possibilités d'émergence d'une identité européenne ou d'une véritable communauté européenne.

BIBLIOGRAPHIE

I – OUVRAGES

A – Ouvrages généraux

- C. BOUTAYEB, *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, 4^e éd., 2017, 578 p.
- L. DUBOUIS et C. BLUMAN, *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 7^e éd., 2015, 878 p.
- F. JAULT-SESEKE, S. CORNELOUP, S. BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris, PUF, coll. Thémis Droit, 1^e éd., 2015, 702 p.
- J.-F. RENUCCI, *Droit européen des droits de l'Homme*, Paris, LGDJ, coll. Manuel, 7^e éd., 2017, 552 p.
- P. RODIERE, *Traité de droit social de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2^e ed., 2014, 768 p.

B – Ouvrages spéciaux

- J.-Y. CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2007, 485 p.
- J. HABERMAS, *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998, 366 p.
- P.J. NEUVONEN, *Equal citizenship and its limits in EU law – We the burden ?*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 213 p.
- D. SCHNAPPER, *Qu'est-ce que l'intégration*, Paris, Gallimard, coll. Folio actuel, 2007, 256 p.

II – DICTIONNAIRES ET ENCYCLOPÉDIES

- Dictionnaire de l'Académie Française*, Neuvième édition, Tome 2, Eoc – Map.
- S. MESURE et P. SAVIDAN (dir.), *Le dictionnaire des sciences humaines*, Paris, PUF, 1^{ère} édition, 2006.
- D. SIRITZKY, « Mandat d'arrêt européen », *Juris-Classeur Europe Traités*, 2013, fasc. 2730.

III – THÈSES

- M. BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 782 p.
- A. EFTIMIE, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2012, 1292 p. Disponible en ligne sur : <http://www.theses.fr/2012BOR40052>
- A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 795 p.
- L. ISIDRO, *L'étranger et la protection sociale*, Paris, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, vol. 167, 2017, 578 p.
- S. MAILLARD, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, 472 p.

IV – ARTICLES ET COMMENTAIRES

- L. AZOULAI, « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale » in *Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean-Paul JACQUE*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 1-28.
- S. BARBOU DES PLACES, « L'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes », *Revue des Affaires européennes*, 2013-4, pp. 689-703.
- S. BARBOU DES PLACES, « La cohérence du droit de la libre circulation des personnes à l'épreuve de la mobilité des indigents », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, pp. 133-147.
- S. BARBOU DES PLACES, I. OMARJEE, J-S. BERGE, « Marché intérieur et espace de liberté, sécurité, justice : droit de la libre circulation et droit des migrations, quelle articulation ? Chronique de droit européen et comparé n° XXVIII », *Petites Affiches*, 2010, n°193, pp. 4-11.
- M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « Principe d'intégration et pouvoir de l'Union », *Revue des Affaires européennes*, 2013-4, pp. 715-727.
- M. BENLOLO CARABOT, « Le statut social du citoyen européen », in. Diane ROMAN (dir.), *Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales. Quels titulaires pour quels droits ?*, LGDJ, Paris, 2012 pp. 27-55.
- M. BENLOLO CARABOT, « Vers une citoyenneté européenne de résidence ? », *Revue des Affaires européennes*, 2011-1, pp. 7-28.
- M. BENLOLO CARABOT, « Le « travailleur », indétrônable catégorie reine du droit de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, n°1, pp. 59-74.
- V. BRUCK, « Bourses enseignement supérieur - Note sous CJUE, 2^e chambre, 14 décembre 2016, aff. C-238/15, Bragança

- Linares Verruga et a. », *Europe*, n°2, février 2017, comm. 56.
- J.-Y. CARLIER, « Opérateur économique, citoyen, « personne » : quelle liberté choisir pour la protection de ses droits ? E pluribus unum », in E. Dubout et A. Maitrot de la Motte (dir.), *L'Unité des libertés de circulation*, Bruylant, Bruxelles, 2013 pp. 233-249.
- A.-M. DE MATOS, « A la recherche des critères d'intégration sociale : la situation familiale », *Revue des Affaires européennes*, 2013-4, pp. 643-649.
- K. DE VRIES, « Towards integration and equality for third-country nationals ? Reflections on Kamberaj », *European Law Review*, vol. 38., n°2, 2013, pp. 248-258.
- E. DUBOUT « L'identité individuelle dans l'Union européenne : à la recherche de l'*homo europeus* », in *L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 135-150.
- L. DUMONT, « Citoyenneté européenne et égalité de traitement : entre exigence d'intégration et droit fondamental à la libre circulation », *Groupement de Recherche « Réseau universitaire européen droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice »*, 10 juin 2014, disponible à l'adresse : <http://www.gdr-elsj.eu/2014/06/10/liberte-de-circulation/citoyennete-europeenne-et-egalite-de-traitement-entre-exigence-dintegration-et-droit-fondamental-a-la-libre-circulation/>.
- L. DUMONT, « L'arrêt Alimanovic : l'accès aux avantages sociaux conditionné par la légalité du séjour », *Groupement de Recherche « Réseau universitaire européen droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice »*, 9 octobre 2015, disponible à l'adresse : <http://www.gdr-elsj.eu/2015/10/09/liberte-de-circulation/larret-alimanovic-lacces-aux-avantages-sociaux-conditionne-par-la-legalite-du-sejour/>.
- S. GIUBBONI, « Free Movement of Persons and European Solidarity », *European Law Journal*, 2007, vol. 13, n°3, pp. 360-379.
- O. GOLYNKER, « Jobseekers' rights in the European Union : challenges of changing the paradigm of social solidarity », *European Law Review*, 2005, vol. 30, n°1, pp. 111-122.
- J. GRANGEON, C. AUGER, « De timides lignes directrices pour une meilleure protection du droit au regroupement familial des étrangers dans l'Union : Une harmonisation impossible », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, 17 juin 2014, disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/revdh/84>.
- S. HENNION « La vocation sociale de la citoyenneté européenne ou l'ère du soupçon ? », in *L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 171-185.
- R. HERNU, « Le ressortissant communautaire, étranger ou citoyen dans l'Union européenne », in Myriam BENLOLO CARABOT et Karine PARROT (dir.), *Actualité du droit des étrangers. Un cadre renouvelé, des principes inchangés*, Bruylant, Bruxelles, 2012 pp. 44-66.
- A. ILIOPOULOU-PENOT, « Le rattachement à l'Etat comme critère de l'intégration sociale », *Revue des Affaires européennes*, 2013-4, pp. 651-665.
- A. ILIOPOULOU-PENOT, « Les catégories des travailleurs et des citoyens », in B. BERTRAND (dir.) *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2016, pp. 235-248.
- S. MAILLARD, « L'émergence de la citoyenneté sociale européenne », *Droit social* n°1, Janvier 2009, pp. 88-92.
- V. MICHEL, « Bourses d'études et condition de résidence - Note sous CJUE, 2^e chambre, 14 juin 2012, aff. C-542/09, Commission contre Pays-Bas », *Europe*, n°8-9, août 2012, comm. 317.
- V. MICHEL, « Travailleurs frontaliers - Note sous CJUE, 5^e chambre, 20 juin 2013, aff. C-20/12, Elodie Giersch », *Europe*, n°8-9, août 2013, comm. 344.
- E. NEFRAMI, « Principe d'intégration et pouvoir de l'Etat membre », *Revue des Affaires européennes*, 2013-4, pp. 705-714.
- P.J. NEUVONEN, « In search of (even) more substance for the "real link" test: comment on Prinz and Seeberger », *European Law Review*, 2014, vol. 39, n°1, pp. 125-136.
- C. O'BRIEN, « Real links, abstract rights and false alarms : the relationship between the ECJ's «real link » case law and national solidarity », *European Law Review*, 2008, vol. 33, n°5, pp. 643-665.
- S. O'LEARY, « Equal treatment and EU citizens : A new chapter on cross-border educational mobility and access to student financial assistance », *European Law Review*, 2009, vol. 34, n°4, pp. 612-627.
- S. O'LEARY, « The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch* », *Common Market Law Review*, 2014, vol. 51, n°2, pp. 601-622.
- K. PARROT, « Conditions du droit de séjour permanent dans l'UE des ressortissants d'Etat tiers », *Revue critique de droit international privé*, n°4, Décembre 2014, pp. 804-822.
- E. PATAUT, « Chronique Citoyenneté de l'Union européenne 2012 - La détermination du lien d'intégration des citoyens européens », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, n°3, pp. 623-630.
- S. ROBIN-OLIVIER, « L'approche graduée des droits des migrants, en fonction du degré d'intégration : premières interprétations de la directive 2004/38 », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, n°3, pp. 604-607.
- S. ROBIN-OLIVIER, « Le citoyen de l'Union : entre intégration et mobilité », *Revue des Affaires européennes*, 2013-4, pp. 667-675.
- C. SAAS « La continuité du séjour d'un membre d'une famille de citoyen européen est interrompue par toute

incarcération », *La Revue des droits de l'homme [En ligne]*, Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 17 mars 2014, disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/revdh/630>.

- D. SCHNAPPER, « Intégration nationale et intégration des migrants : un enjeu européen », *Question d'Europe n°90*, Fondation Robert Schuman, accessible en ligne sur : <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0090-integration-nationale-et-integration-des-migrants-un-enjeu-europeen>.
- M. SWEENEY, « L'intégration sociale des ressortissants des Etats tiers de l'Union européenne », *Revue des Affaires européennes*, 2013-4, pp. 677-688.
- D. THYM, « When Union citizens turn into illegal migrants : the Dano case », *European Law Review*, 2015, vol. 40 n°2, pp. 249-262.
- D. THYM, « The elusive limits of solidarity: Residence rights of and social benefits for economically inactive Union citizens », *Common Market Law Review*, 2015, vol. 52, n°1, pp. 17-50.
- A. TURMO, « Accès des frontaliers aux aides aux études luxembourgeoises – Des précisions insatisfaisantes sur l'arrêt *Giersch*. », *Revue des Affaires européennes*, 2016-4, pp. 701-712.
- H. VERSCHUEREN, « Free Movement of EU citizens : including for the poor ? », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, pp. 10-34.
- H. VERSCHUEREN, « Preventing "Benefit Tourism" in the EU: a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in *Dano*? », *Common Market Law Review*, 2015, vol. 52, n°2, pp. 363-390.

V – TEXTES OFFICIELS

A – Législation

- Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.
- Règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi.
- Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.
- Directive n° 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.
- Directive n° 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.
- Directive n° 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, modifiant le règlement (CEE) n°1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.
- Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

B – Autres textes officiels

- C. BRUTEL, « Les immigrés récemment arrivés en France. Une immigration de plus en plus européenne », *Insee Première*, n° 1524, 24 novembre 2014 [<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281393#titre-bloc-4>]
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final.
- Rapport de la Commission au Parlement Européen, au conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions établi en application de l'article 25 TFUE concernant les progrès réalisés sur la voie de l'exercice effectif de la citoyenneté de l'Union pendant la période 2013-2016, COM(2017) 32 final.

LISTE DE LA JURISPRUDENCE CITÉE

I – Cour de justice des Communautés européennes et Cour de justice de l'Union européenne

- CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62.
CJCE, 3 juillet 1986, *Lawrie Blum*, aff. 66/85.
CJCE, 18 octobre 1990, *Dzodzi*, aff. jtes C-297/88 & C-197/88.
CJCE, 26 février 1991, *Antonissen*, aff. C-292/89.
CJCE, 5 février 1997, *Uecker et Jaquet*, aff. jtes C-64/96 et C-65/96.
CJCE, 12 mai 1998, *Martinez Sala*, aff. 85/96.
CJCE, 8 juin 1999, *Meeusen*, aff. C-337/97.
CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99.
CJCE, 11 juillet 2002, *D'Hoop*, aff. C-224/98.
CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast*, aff. C-413/99.
CJCE, 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, aff. C-148/02.
CJCE, 23 mars, 2004, *Collins*, aff. C-138/02.
CJCE, 29 avril 2004, *Orfanopoulos*, aff. jtes C-482/01 et C-493/01.
CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03.
CJCE, 27 juin 2006, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-540/03.
CJCE, 26 octobre 2006, *Tas-Hagen*, aff. C-192/05.
CJCE, 18 juillet 2007, *Geven*, aff. C-213/05.
CJCE, 22 mai 2008, *Nerkowska*, aff. C-499/06.
CJCE, 18 novembre 2008, *Förster*, aff. C-158/07.
CJCE, 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, aff. jtes C-22/08 et C-23/08.
CJCE, 1^{er} octobre 2009, *Gottwald*, aff. C-103/08.
CJCE, 6 octobre 2009, *Wolzenburg*, aff. C-123/08.
CJUE, 4 mars 2010, *Chakroun*, aff. C-578/08.
CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09.
CJUE, 5 mai 2011, *McCarthy*, aff. C-434/09.
CJUE, 21 juillet 2011, *Dias*, aff. C-325/09.
CJUE, 21 décembre 2011, *Ziolkowski*, aff. C-424/10.
CJUE, 19 janvier 2012, *Dülger*, aff. C-451/11.
CJUE, 24 avril 2012, *Kamberaj*, aff. C-571/10.
CJUE, 26 avril 2012, *Commission c/ Pays-Bas*, aff. C-508/10.
CJUE, 14 juin 2012, *Commission c/ Pays Bas*, aff. C-542/09.
CJUE, 5 septembre 2012, *Pedro Lopes Da Silva*, aff. C-42/11.
CJUE, 4 octobre 2012, *Commission c/ Autriche*, aff. C-75/11.
CJUE, 25 octobre 2012, *Prete*, aff. C-367/11.
CJUE, 20 juin 2013, *Elodie Giersch e.a*, aff. C-20/12.
CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seeberger*, aff. jtes C-523/11 et C-585/11.
CJUE, 16 janvier 2014, *Onuekwere c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-378/12.
CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, aff. C-333/13.
CJUE, 26 février 2015, *Martens* aff. C-359/13.
CJUE, 9 juillet 2015, *K et A*, aff. C-153/14.
CJUE, 15 septembre 2015, *Alimanovic*, aff. C-67/14.
CJUE, 25 février 2016, *Garcia-Nieto*, aff. C-299/14.
CJUE, 14 décembre 2016, *Bragança Linares Verruga e.a.*, aff. C-238/15.
CJUE, 14 novembre 2017, *Lounes*, aff. C-165/16.
CJUE, 17 avril 2018, *B c/ Land Baden-Württemberg et Secretary of State for the Home Department c/ Franco Vomero*, aff. jtes C-316/16 et C-424/16.
CJUE, 2 mai 2018, *K c/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie et H.F. c/ Belgische Staat*, aff. jtes C-331/16 et C-366/16.

II – Cour européenne des droits de l'homme

Cour EDH, 2 août 2001, *Boultif c/ Suisse*, n° 54273/00.

III – Jurisprudence française

Cons. const., 20 novembre 2003, n° 2003-484 DC.

CAA Bordeaux, 11 juillet 2013, *Préfet de la Haute-Vienne*, n° 12BX03218.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	2
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	4
SOMMAIRE	6
INTRODUCTION	8
PREMIÈRE PARTIE – LA DYNAMIQUE PERTURBATRICE D’UN CRITÈRE ÉMERGENT.....	14
CHAPITRE I – UN CRITÈRE ÉMERGEANT DE L’ÉVOLUTION DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES	14
SECTION I – L’INTÉGRATION COMME OBJECTIF ASSIGNÉ AUX ÉTATS MEMBRES.....	14
§ I – La mobilité des ressortissants, objectif central dans la construction européenne.....	14
§ II – L’intégration des ressortissants, complément essentiel de la mobilité.....	17
SECTION II – L’INTÉGRATION COMME CONDITION IMPOSÉE AUX RESSORTISSANTS	21
§ I – L’élargissement des bénéficiaires de la libre circulation	21
§ II – Le renforcement des conditions à l’accès aux droits attachés à la libre circulation.....	25
CHAPITRE II – UN CRITÈRE PERTURBANT L’ÉVOLUTION DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES	29
SECTION I – LE CARACTÈRE CONFUS DU CRITÈRE D’INTÉGRATION	29
§ I – Un critère économique : la préservation des finances publiques des États membres	29
§ II – Un critère discriminant : la persistance de la distinction entre actifs et inactifs.....	33
SECTION II – L’APPLICATION PROBLÉMATIQUE DU CRITÈRE AUX TRAVAILLEURS FRONTALIERS	36
§ I – Les travailleurs, catégorie unitaire de ressortissants présumés intégrés	36
§ II – L’application du critère d’intégration aux travailleurs frontaliers, un facteur de confusion	39
DEUXIÈME PARTIE – LA DYNAMIQUE FÉDÉRATRICE D’UN CRITÈRE INCERTAIN	44
CHAPITRE I – LE POTENTIEL UNIFICATEUR DU CRITÈRE D’INTÉGRATION SOCIALE.....	44
SECTION I – UN CRITÈRE TRANSVERSAL	44
§ I – L’intégration comme condition d’accès aux droits du ressortissant.....	44
§ II – L’intégration comme protection des droits du ressortissant.....	47
SECTION II – UN CRITÈRE PROMETTEUR	51
§ I – La redéfinition des liens entre l’individu et l’État membre.....	51
§ II – La redéfinition du statut juridique de l’individu.....	54
CHAPITRE II – LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION D’UN CRITÈRE EN CONSTRUCTION	59
SECTION I – LES INCERTITUDES D’UN CRITÈRE EN CONSTRUCTION	59
§ I – Une définition hésitante du critère d’intégration sociale.....	59
§ II – La portée ambiguë du critère d’intégration sociale.....	63
SECTION II – DES PRÉCISIONS SOUHAITABLES D’UN CRITÈRE EN CONSTRUCTION	67
§ I – Une définition exhaustive : la combinaison des approches formelle et factuelle du critère d’intégration sociale..	67
§ II – Un rééquilibrage souhaitable : la préservation de la dualité originelle de l’intégration sociale	70
CONCLUSION GÉNÉRALE	74
BIBLIOGRAPHIE	76
LISTE DE LA JURISPRUDENCE CITÉE	79
TABLE DES MATIÈRES	80