

RTD Eur.

RTD Eur. 2014 p. 787


Intégration et solidarité : quelles valeurs pour la citoyenneté ? Quelles fonctions pour l'intégration ?

(CJUE, 12 mars 2014, gr. ch., aff. C-456/12, *O. et B. c/ Minister von Immigratie* ; CJUE, 12 mars 2014, gr. ch., aff. C-457/12, *S. et G. c/ Minister von Immigratie* ; CJUE, 10 octobre 2013, C-86/12, *Alopka*)

Etienne Pataut, École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

L'essentiel

Au fil de ses arrêts, la Cour précise la nature exacte des liens qui doivent unir le ressortissant étranger et l'Union pour que le premier bénéficie de la protection du droit de la seconde. À ce titre, la notion d'intégration joue aussi le rôle de règle de champ d'application dans l'espace du droit de l'Union.

Les arrêts *Onuekwere* et *G.*, malgré leur spécificité, ne contredisent pas un constat de plus en plus évident au fur et à mesure de l'approfondissement de la jurisprudence de la Cour : le concept central de la citoyenneté européenne est bien celui d'intégration  (1). Invoquée dans presque tous les arrêts de la Cour en la matière, l'évaluation de cette intégration donne lieu à une jurisprudence complexe, nuancée et pour tout dire, difficile à systématiser. Ce constat n'est pas, en soi, une critique. L'intensité de l'intégration résultant, du fait même de l'interprétation de la Cour, de critères à la fois quantitatifs et qualitatifs, celle-ci donne nécessairement lieu à d'importantes divergences de vues et nuances d'interprétations. La complexité est d'autant plus grande que les situations visées concernent nécessairement des personnes dont le lien avec le territoire de l'Union ou d'un État membre particulier est susceptible d'être discuté. À ce titre, malgré l'apparent paradoxe, il ne faut guère s'étonner que la majorité des arrêts de la Cour en matière de citoyenneté européenne, depuis plusieurs années déjà, concerne des ressortissants d'États tiers.

Pour les citoyens européens, en effet, la libre circulation est réalisée et l'intégration présumée. Ce ne sont donc désormais que dans des cas marginaux, par exemple dans l'hypothèse de l'incarcération qui vient d'être étudiée, que le défaut d'intégration et, partant, les limites à la liberté de circulation, pourront être invoqués. Pour l'essentiel, désormais, les arrêts portant sur des ressortissants d'États membres concernent plutôt les conditions d'accès des citoyens aux prestations sociales, soit, à nouveau, l'exacte étendue de la solidarité due par les États membres (v. par exemple, cette année CJUE, 24 oct. 2013, aff. C-220/12, *Meneses* et C-275/12, *Elrik*, sur les conditions d'obtention d'aides à la formation), même si quelques cas de discrimination plus traditionnels peuvent être encore sanctionnés à l'occasion (CJUE, 27 mars 2014, aff. C-322/13, *Rüffer c/ Pokorna*, à propos d'une souplesse linguistique dans les procédures civiles réservée aux seuls Italiens domiciliés dans une province particulière d'Italie).

Pour les ressortissants d'États tiers, en revanche, la situation est beaucoup plus compliquée. S'ils n'ont aucun lien avec l'Union, ils relèvent en principe du droit des étrangers de chacun des États membres, tel qu'influencé par le transfert progressif des compétences en la matière vers l'Union. Si, au contraire, ils sont fortement attachés à l'Europe, notamment par leurs liens familiaux avec des citoyens ayant exercé leur liberté de circulation, ils relèvent du droit de l'Union. Cette brève description laisse entrevoir l'immense étendue de l'entre-deux. Chaque année apporte ainsi son lot d'affaires, dans lesquelles ni l'applicabilité du droit de l'Union, ni les conditions exactes de son application ne sont parfaitement claires. C'est précisément la particularité de chaque cas qui permet de creuser chaque fois un peu plus l'idée que se fait la Cour du lien d'intégration. On sait ainsi, désormais, que la notion de personne majeure « à charge » ne suppose pas que celle-ci ait tenté de trouver un travail dans son pays d'origine

(CJUE, 16 janv. 2014, aff. C-423/12, *Flora May Reyes*) ou qu'une personne a pu acquérir un droit de séjour permanent même si, pendant la période considérée, elle s'est séparée du conjoint par l'intermédiaire duquel elle a pu acquérir ce droit (CJUE, 10 juill. 2014, aff. C-244/13, *Ogieriakhi*, dont la solution confirme au passage combien le droit de l'Union est plus libéral que le droit interne des étrangers...).

Mais ce sont, comme chaque année, les cas limites, ceux qui se trouvent à la frontière du droit de l'Union et de ses diverses catégories qui attirent l'attention. Le premier de ces cas limites (CJUE, 10 oct. 2013, C-86/12, *Alopa*) ne surprend guère par les solutions qu'il donne mais permet de combiner différentes règles jurisprudentielles acquises auparavant avec la solution d'équilibre trouvée après la tourmente *Zambrano*. Il s'agissait en l'espèce d'une ressortissante togolaise installée au Luxembourg. Celle-ci a donné naissance à deux enfants, reconnus par un ressortissant français résidant en France et donc, à ce titre, Français eux aussi. Ni elle, ni les enfants n'entretiennent toutefois de relation avec le père et M^{me} Alopa et ses enfants n'ont jamais quitté le Luxembourg.

C'est dans ce cadre factuel que celle-ci a demandé un titre de séjour à son pays d'accueil qui lui fut refusé, refus porté devant les juridictions administratives qui, à leur tour, saisirent la Cour de justice du point de savoir s'il est possible, dans ces circonstances, de refuser à l'intéressé le droit au séjour. La réponse de la Cour prend la forme d'un principe et d'une exception, mais cette présentation est trompeuse, tant l'exception dévore le principe.

En l'espèce, il est certes acquis que la demanderesse en tant que ressortissante d'un pays tiers, ne bénéficie pas de droits propres, mais uniquement de droits dérivés, en sa qualité de membre de famille d'un citoyen européen (n° 22). Elle n'est pas non plus personne « à charge » au sens de la directive 2004/38 puisque, en raison du très jeune âge de ses enfants, ce sont eux qui sont à sa charge et non le contraire. Par principe, donc, les articles 20 et 21 ne s'opposent pas à un éventuel refus de séjour.

Mais elle n'en reste pas moins représentante légale de citoyens européens, donc de personnes qui elles, en revanche, bénéficient du droit au séjour. Celui-ci peut prendre deux formes, qui ont l'une et l'autre déjà été intensément commentées. La première confirme la si discutée solution adoptée dans l'affaire *Zhu et Chen* (CJCE, 19 oct. 2004, aff. C-200/02). Si les enfants ont des ressources et ne deviennent donc pas une charge pour l'assistance sociale de l'État d'accueil, celui-ci ne peut leur refuser le séjour non plus, sauf à priver la règle de tout effet utile, qu'à leur représentant légal (n° 28). La solution avait, à l'époque de l'arrêt *Zhu et Chen*, fait l'objet d'une vive discussion, car les conditions même d'accès à la nationalité d'un autre État membre semblaient contestables. L'Irlande, en effet, transmettait alors sa nationalité à toute personne née sur l'île d'Irlande, y compris, donc, en Irlande du Nord. La fille de M^{me} Chen pouvait donc être de nationalité irlandaise tout en n'ayant qu'un lien fort ténu avec la République d'Irlande et sans que sa mère n'ait jamais quitté le territoire du Royaume Uni. L'applicabilité même du droit de l'Union était de ce fait douteuse. Quoique les enfants n'aient pas à proprement parlé exercé leur liberté de circulation, elle apparaît ici plus assurée, puisque l'accès à la nationalité française s'est faite par la filiation paternelle, soit par un mode de transmission plus orthodoxe au regard des principes généralement partagés du droit de la nationalité. Les enfants sont donc bien résidents dans un État membre autre que celui de leur nationalité, laquelle a été acquise dans des conditions raisonnables. La transposition de la solution imposée en 2004 par la Cour semblait donc aisée. Il reste qu'elle suppose la preuve de moyens de subsistance dont les faits montrent qu'ils ne seront peut être pas faciles à établir.

Reste alors la deuxième exception, tirée, elle, de la jurisprudence post-*Zambrano*. Il semble inutile de revenir sur les remous causés par cette décision, abondamment commentée dans toutes les revues, y compris dans les livraisons successives de la présente chronique. On se souvient seulement que le point d'équilibre semble désormais atteint, par la grâce d'une formule élaborée à partir de l'arrêt *Dereci* (CJUE, 15 nov. 2011, aff. C-256/11) et devenue un standard jurisprudentiel, à nouveau ici répété (n° 32) :

« il existe des situations très particulières dans lesquelles, en dépit du fait que le droit

secondaire relatif au droit de séjour des ressortissants de pays tiers n'est pas applicable et que le citoyen de l'Union concerné n'a pas fait usage de sa liberté de circulation, un droit de séjour ne saurait, exceptionnellement, être refusé à un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille dudit citoyen, sous peine de méconnaître l'effet utile de la citoyenneté de l'Union dont il jouit, si, comme conséquence d'un tel refus, ce citoyen se voyait obligé, en fait, de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble, en le privant ainsi de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union ».

En d'autres termes, l'éloignement du territoire national d'un ressortissant d'un pays tiers ne peut être ordonné s'il risque de conduire à l'éloignement du territoire européen de citoyens européens.

Dès lors, à supposer même que M^{me} Alokpa n'ait pas de ressource, aucun éloignement du territoire européen ne pourrait donc être envisagé. Seul serait possible une reconduite vers le territoire français, de la nationalité des enfants, ce qui, à nouveau, ramène à l'idée qu'il revient à l'État de la nationalité d'assumer en dernier ressort les personnes dépourvues de moyens. La combinaison entre la protection contre l'éloignement accordée au citoyen et les limites de la solidarité entre États sont ici clairement fixées par la Cour.

Du fait de ses décisions précédentes, l'applicabilité du droit de l'Union a pu être réglée sans hésitation dans l'affaire *Alokpa*. C'est peut être un peu moins le cas dans les arrêts rendus le 12 mars 2014, rendus simultanément et en grande chambre, ce qui en souligne à la fois la difficulté et l'importance (CJUE, 12 mars 2014, aff. C-456/12, *O. et B. c. Minister von Immigratie*, CJUE, 12 mars 2014, aff. C-457/12, *S. et G. c. Minister von Immigratie*). Les deux affaires impliquaient à nouveau la transposition de décisions précédentes, mais cette fois dans le cadre de l'articulation de différentes libertés de circulation, d'un côté, du droit de l'Union et du droit national, de l'autre.

La première affaire concernait deux ressortissants de pays tiers ayant épousé un citoyen européen. Dans les deux cas, les couples avaient vécu, au moins partiellement, dans un autre État membre que celui de la nationalité de leur conjoint, et entendaient ensuite revenir sur le territoire de l'État membre d'origine de celui-ci, soit, en l'espèce, les Pays Bas. La Cour avait déjà eu l'occasion de connaître de litiges proches, à propos de la libre circulation des travailleurs. Elle avait en effet imposé dans les arrêts *Singh* (CJCE, 7 juill. 1992, aff. C-370/90) et *Eind* (CJCE, 11 déc. 2007, aff. C-291/05) qu'un travailleur ayant exercé sa liberté de circulation puisse revenir dans son État d'origine avec sa famille. L'en empêcher, disait-elle, revenait à entraver sa liberté de circulation en le dissuadant d'aller travailler dans un autre État membre. La difficulté venait en l'espèce de ce que les citoyens considérés n'avaient pas acquis la qualité de travailleur, mais avaient simplement exercé leur liberté de circulation au titre de leur citoyenneté. Il fallait donc savoir si les solutions précédemment posées pour les travailleurs pouvaient être transposées à l'ensemble des citoyens. La réponse de la Cour est clairement positive, non pas en application des dispositions de la directive 2004/38, mais directement en application du droit primaire. La directive, en effet, ne concerne que les citoyens et leurs familles qui exercent leur liberté de circulation vers un autre État que celui de leur nationalité. Ses dispositions ne sont donc pas applicables à la question de savoir si un citoyen européen peut imposer à son propre État un éventuel droit au séjour pour sa famille. La question, pour autant, ne doit pas être laissée à la discrétion du droit national. Pour la Cour, en effet, le citoyen tire directement de l'article 21 TFUE le droit de mener une vie de famille dans les autres États de l'Union. Dès lors, l'empêcher de revenir dans son État d'origine serait constitutif de la même entrave, en le dissuadant d'aller à l'étranger mener cette vie de famille. La transposition est donc parfaite : l'entrave, même si son objet n'est pas le même, est néanmoins dans les deux cas constituée. Il convient d'imposer à l'État d'origine d'accueillir non seulement son citoyen, ce qui lui est de toute façon imposé par le droit international public, mais surtout sa famille.

Une telle solution suppose toutefois que la vie de famille soit suffisamment caractérisée. Ceci implique d'une part, mais c'est une évidence, que le droit au séjour dans l'autre État membre soit constitué ce qui n'est pas le cas pour l'un des deux couples, qui ne s'est marié qu'après le séjour dans l'État d'accueil. Faute d'avoir obtenu à temps la qualité de membre de la famille,

le droit au séjour dérivé n'est pas constitué, et le trop récent époux ne peut donc opposer aux autorités nationales le droit de l'Union pour pouvoir obtenir un titre de séjour sur le territoire de l'État dont sa femme est nationale. La question, partant, relève du droit néerlandais et non du droit de l'Union.

La solution suppose encore, d'autre part, que la vie de famille ait une effectivité suffisante, ce qui, d'après la Cour, ne peut intervenir que si le séjour est supérieur à trois mois, soit, dans les termes de la directive, lorsque le séjour du citoyen est fondé sur l'article 7 du texte et non sur l'article 6. C'est sans doute là que la référence à la directive est la plus intéressante : la Cour en effet se propose de transposer, autant que de besoin, les exigences de celle-ci pour déterminer avec plus de précision le régime juridique des ressortissants d'États tiers qui souhaitent entrer sur le territoire de l'État membre de la nationalité de leur conjoint. Si la directive 2004/38 n'est pas formellement applicable, ses règles n'en sont pas moins appliquées par analogie pour la mise en oeuvre des solutions imposées par la Cour. Dès lors, c'est bien, comme dans les cas où la directive est applicable, la qualité de l'intégration qui va permettre d'imposer à l'État d'origine un droit au séjour de la famille de son ressortissant.

La solution n'est pas déraisonnable. Elle n'en étend pas moins, avec beaucoup de précision quant au régime juridique, l'empire du droit de l'Union sur celui du droit national, dans la matière si sensible du droit de l'immigration. C'est d'ailleurs sans doute ce qui explique la référence, plutôt inhabituelle, à la limite de l'abus de droit : un individu ne peut créer artificiellement les conditions d'application du droit de l'Union pour en obtenir un avantage. L'interprétation jusqu'ici très restrictive de l'abus en matière de liberté de circulation laisse toutefois penser que la réserve a d'abord vocation à rassurer les États plutôt qu'à limiter réellement l'emprise du droit européen.

C'est ce que confirme le second arrêt de grande chambre du même jour qui, à nouveau, concerne la faculté pour une personne d'opposer aux autorités de sa propre nationalité un rattachement européen pour permettre l'obtention d'un titre de séjour pour les membres de sa famille. Les affaires concernaient à nouveau les Pays Bas et impliquaient des ressortissants extra européens membres de la famille de ressortissants néerlandais, avec lesquels ils vivaient sur le territoire des Pays Bas. L'élément de rattachement au droit de l'Union européenne venait de ce que, dans les deux cas, le citoyen européen auquel les requérants concernés étaient liés, passait une partie de son activité professionnelle dans d'autres pays de l'Union. Le premier consacrait environ 30 % de son temps de travail à préparer et accomplir des voyages dans un autre pays, le second s'y déplaçait quotidiennement.

Pour répondre à la question préjudicielle, la Cour évalue à nouveau la situation à l'aune de la directive puis du droit primaire. Quant à la directive, même si c'est avec une formulation plus ambiguë, elle parvient à la même conclusion que dans la précédente décision : celle de son inapplicabilité. L'ambiguïté vient de ce que, d'après le dispositif de l'arrêt, la directive 2004/38 ne « s'oppose pas » à la décision de refuser un droit de séjour. La formulation pourrait laisser entendre qu'une décision de refus de séjour serait conforme au texte. Rien de tel, pourtant : la directive ne dit rien d'une telle situation, tout simplement parce qu'elle n'est pas applicable aux rapports entre un citoyen et sa famille et l'État de sa propre nationalité. La question est celle de l'applicabilité du texte, pas celle de son application.


La difficulté doit donc être résolue par recours direct aux dispositions du traité : liberté de circulation des travailleurs (article 45) ou des citoyens (article 21).

A nouveau, la Cour avait eu à connaître de situations similaires, impliquant cette fois la liberté de circulation des services. Dans l'arrêt *Carpenter* (CJCE, 11 juill. 2002, aff. C-60/00), en effet, elle avait estimé que le droit de l'Union pouvait imposer à un État de conférer un droit de séjour au membre de famille d'un de ses propres ressortissants lorsque celui-ci réalisait des prestations de service dans d'autres États membres et que l'absence d'un tel droit au séjour pourrait entraver l'exercice de ce droit. C'est cette solution qui est ici transposée à la liberté de circulation des travailleurs. Pour la Cour, les citoyens qui travaillent dans un autre État membre de l'Union relèvent du champ d'application de l'article 45 et, comme dans l'affaire *Carpenter*, « l'effet utile du droit à la libre circulation peut requérir qu'un droit de

séjour dérivé soit octroyé à un ressortissant d'un État tiers, membre de la famille d'un travailleur, citoyen de l'Union dans l'État membre dont ce dernier possède la nationalité » (point 40).

Il reste bien entendu à établir que l'entrave pourrait être réellement constituée et donc, que l'octroi du droit de séjour est bien nécessaire à garantir l'exercice de la liberté de circulation. Ceci relèvera de l'appréciation des juges nationaux, mais il n'est pas certain que tel soit le cas en l'espèce de M^{me} S., belle-mère du citoyen européen (et non conjointe, comme M^{me} G. et comme dans l'affaire *Carpenter*). Comme le souligne la cour (point 43) : le seul fait qu'il pourrait être souhaitable que [l'accueil de l'enfant] soit pris en charge par le ressortissant d'un État tiers, ascendant direct du conjoint du citoyen de l'Union, ne suffit pas en soi à constater un tel caractère dissuasif ».

L'intérêt de ces deux arrêts est de procéder à une manière de synthèse des cas dans lesquels le droit de l'Union peut être invoqué à l'encontre de l'État dont le citoyen possède la nationalité pour assurer le séjour de la famille de celui-ci. Ils montrent combien la notion de situation purement interne a profondément évolué, et combien les règles d'applicabilité du droit de l'Union sont aujourd'hui complexes et difficile à systématiser.

À cet égard, tout particulièrement, une comparaison entre les affaires O. et B. d'un côté et *Aloksa* d'un côté, et S. et G., de l'autre est très éclairante. L'arrêt S. et G., en effet, reste finalement de facture traditionnelle en ce sens que la raison fondamentale de l'intervention du droit de l'Union est le risque d'atteinte à la liberté économique qu'est la liberté de circulation du travailleur. La conception de l'entrave est, certes, extensive, ce qui peut justifier certaines réserves  (2), mais le raisonnement sous jacent fondamentalement identique : en allant travailler dans un autre État membre, le citoyens exerce une liberté fondamentale et tout ce qui est susceptible d'entraver celle-ci doit être repoussé. La justification est bien celle de l'article 45 TFUE, qui sert de fondement textuel à la décision.

Les arrêts *Aloksa* et *O. et B.*, au contraire, sont dans une logique différente et propre à la citoyenneté : celle de l'intégration. C'est cette intégration dans un autre État membre, -qu'il appartient au juge national de vérifier au cas par cas et en fonction de critères transposés de la directive 2004/38 - qui justifie l'obtention d'un titre de séjour pour la famille, y compris dans l'État de la nationalité du citoyen ou dans un cas où les citoyens n'ont pas exercé leur droit à la mobilité. L'intégration joue ici un rôle original et peut être un peu déroutant : celui de critère d'applicabilité du droit de l'Union. Juridiquement, en effet, la notion de lien d'intégration remplit désormais deux fonctions qui ne sont pas exactement identiques. Classiquement, elle permet d'interpréter les dispositions du droit de l'Union, lorsque l'application de celui-ci ne fait pas de doute et qu'il s'agit de savoir s'il faut ou pas conférer un droit de séjour à une personne ou si l'éloignement de celle-ci est ou non envisageable, par exemple. Mais, de façon plus originale, elle devient aussi la condition de déclenchement du droit de l'Union dans des hypothèses où l'applicabilité de celui-ci n'est pas bien assurée. On voit ici combien on s'est progressivement éloigné de la notion de « situation purement interne » qui servait originellement de guide à la Cour de justice. Désormais, le lien d'intégration joue aussi le rôle d'une véritable règle de conflit de lois, permettant de départager les domaines respectifs du droit national et du droit de l'Union.

Malgré toute sa plasticité et, donc, toute son incertitude, un tel rôle donné à la notion d'intégration permet de faire entrer dans le giron protecteur du droit de l'Union tous ceux qui, par l'intensité des liens territoriaux et personnels qu'ils ont développé au long de leur vie, se rattachent simultanément à plusieurs États de l'Union. C'est peut être dans la contemplation de ce rôle fondamental que l'on peut le plus se convaincre qu'elle aussi véhicule une vraie valeur de l'Union.

Mots clés :

DROIT DES CITOYENS * Citoyenneté européenne * Etranger * Intégration * Libre circulation des personnes

(1) S. Barbou des Places, Le critère d'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes ?, Revue des Affaires Européennes, 2013/4, p. 689

(2) A. Rigaux, Europe 2014. 206.

Copyright 2014 - Dalloz - Tous droits réservés.