



HAL
open science

L'INTEGRATION SOCIALE, NOUVEL AXE DU DROIT EUROPEEN DES PERSONNES ?

Ségolène Barbou Des Places

► **To cite this version:**

Ségolène Barbou Des Places. L'INTEGRATION SOCIALE, NOUVEL AXE DU DROIT EUROPEEN DES PERSONNES?. *Revue des Affaires européennes/Law European & Affairs*, 2013, 4, pp.689 - 703. hal-01614137

HAL Id: hal-01614137

<https://hal.science/hal-01614137v1>

Submitted on 10 Oct 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'INTEGRATION SOCIALE, NOUVEL AXE DU DROIT EUROPEEN DES PERSONNES ?

Ségolène BARBOU des PLACES

Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Lorsque le critère d'intégration sociale est apparu dans la jurisprudence communautaire, la doctrine¹ a rapidement eu l'intuition qu'une évolution importante du droit européen des personnes² était en cours. Certes, les variations terminologiques et notionnelles ont d'abord retenu l'attention, la Cour et le législateur utilisant les notions de *lien réel*³, de *rattachement* à l'Etat et son marché du travail⁴, recourant à l'idée d'*enracinement*⁵ ou d'*ancrage*⁶ de la

¹ Voir pour la littérature en langue française, Loïc AZOULAI, « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale » in *Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean-Paul JACQUE*, Paris, Dalloz, 2010, p. 1 ; Myriam BENLOLO CARABOT, « Vers une citoyenneté européenne de résidence ? », *Revue des Affaires européennes*, 2011/1, pp. 728 ; Etienne PATAUT, « Citoyenneté de l'Union européenne 2012. Citoyenneté, intégration, libre circulation : concepts variables pour régimes juridiques concentriques », *RTDE*, 2012, n°3, p. 621.

² Le terme droit européen des personnes servira à désigner l'ensemble des normes régissant la condition des personnes, qu'il s'agisse du droit du marché intérieur, du droit de la citoyenneté, du droit adopté dans le cadre de la politique d'immigration de l'Union européenne ou encore des règles sur le mandat d'arrêt européen.

³ La Cour a d'abord consacré la notion de « lien réel avec la société d'accueil dans l'arrêt D'Hoop (CJCE, 11 juillet 2002, *Marie-Nathalie D'Hoop*, aff. C-224/98, Rec., p. I-6191), au point 38 de son arrêt : « *il est légitime pour le législateur national de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur desdites allocations et le marché géographique du travail concerné* ». L'exigence d'un lien réel a ensuite été appliquée de plus en plus fréquemment par la Cour, dans des espèces relatives aux allocations de recherche d'emploi, d'allocations de chômage, des prêts ou bourses qui peuvent être octroyées aux étudiants, des prestations accordées aux victimes civiles de guerre. Voir 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, n°5, pp. 643-665.

⁴ Par exemple CJCE, 23 mars 2004, *Brian Francis Collins et secretary of State for Work and Pensions*, aff. C-138/02

⁵ On trouve également le terme dans les conclusions de l'avocat général RUIZ-JARABO COLOMER dans l'affaire Collins (*Brian Francis Collins et Secretary of State for Work and Pensions*, aff. C-138/02).

⁶ CJUE, 18 octobre 2012, *Staatssecretaris van Justie contre Mangat Singh*, aff. C- 502/10

personne concernée dans le pays et au critère ou lien *d'intégration sociale*⁷. Mais progressivement, il n'a plus été possible d'ignorer l'ampleur et la portée de l'intrusion, puis de la diffusion et de la généralisation, de ce nouveau critère qu'est l'intégration sociale.

Aujourd'hui le critère d'intégration sociale traverse le droit européen des personnes et il s'ancre dans le droit dérivé, écrit ou jurisprudentiel. Il guide l'œuvre du législateur, certaines normes apparaissant essentiellement destinées à mettre en œuvre une politique d'intégration des personnes dans l'Etat d'accueil⁸. De plus, le critère d'intégration sociale s'est diffusé très largement, au point d'apparaître dans des situations de revendications multiples (demande d'un droit au séjour ou de droits sociaux), à l'encontre de l'Etat d'accueil comme de l'Etat de nationalité. En outre, ces revendications sont indifféremment le fait de citoyens de l'Union ou de ressortissants d'Etats tiers. Surtout, le travail du juge de l'Union évolue : le critère d'intégration sociale pèse dans la balance des intérêts quand la Cour de justice détermine si un Etat membre d'accueil peut licitement refuser certains droits de circulation ou de citoyenneté. La phase du contrôle de proportionnalité s'est ainsi enrichie d'un critère d'appréciation de la légalité de l'acte national.

Certes, l'intégration est, en droit de l'UE, une notion aux significations multiples⁹. *L'intégration-condition* côtoie *l'intégration-objectif*¹⁰. Dans le premier cas, l'intégration est le préalable de la reconnaissance des droits ; dans le second, les droits sont reconnus aux fins de favoriser l'intégration de la personne. Cette dernière approche est celle de la directive sur le statut de résident de longue durée¹¹ ou de la directive sur le regroupement familial des

⁷ C'est dans l'arrêt Bidar (CJCE, 15 mars 2005, *The Queen, à la demande de Dany Bidar contre London Borough of Ealing et Secretary of State for Education and Skills*, aff. C-209/03) que la Cour consacre le critère du « degré d'intégration » de l'individu dans une société donnée. Le juge de l'Union estime qu'il « est légitime pour un Etat membre de n'octroyer une telle aide qu'aux étudiants ayant démontré un tel degré d'intégration dans la société de cet Etat ». La référence à l'intégration est répétée à quatre reprises.

⁸ Directive 2003/109 du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, *Journal Officiel* n° L 16 du 23/1/2004, p. 44 ; Directive 2003/86 du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *Journal officiel* n° L 251 du 03/10/2003, p. 12

⁹ Voir Dora KOSTAKOPOULOU, Sergio CARRERA et Moritz JESSE, «Doing and deserving: competing frame of integration in the EU», in Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK, Derio CARRERA (dir.), *Illiberal states. Immigration, citizenship and integration in the EU* », Ashgate, 2009, p. 167.

¹⁰ Myriam BENLOLO CARABOT, « Vers une citoyenneté européenne de résidence ? », *Revue des Affaires européennes*, 2011/1, pp. 728.

¹¹ Le douzième considérant de la directive 2003/109 énonce que « afin de constituer un véritable instrument d'intégration dans la société dans laquelle le résident s'est établi, [celui-ci] devrait jouir de l'égalité de traitement avec le citoyens de l'Etat membre dans un large éventail de domaines économiques et sociaux ». Voir aussi l'interprétation du dispositif de la décision 1/80, relative aux travailleurs turcs et à leur famille, à la lumière de l'objectif d'intégration : CJUE 19 juillet 2012, *Natthaya Dülger contre Wetterauskreis*, aff. C-451/11.

ressortissants d'Etats tiers ; elle est également au cœur des arrêts *Servet Kamberaj*¹² ou *Chakroun*¹³. Mais la richesse de la notion d'intégration ne s'épuise pas dans cette dichotomie : l'intégration est dans le même temps un état constaté et un mode de vie encouragé, un fait qui permet à l'individu d'invoquer le bénéfice de certains droits et à l'Etat de lui refuser le bénéfice de certaines prestations. L'intégration est un processus et un résultat, elle est aussi une charnière entre l'individuel et le collectif.

Si elle est une notion complexe dont on ne perçoit pas encore toutes les nervures, l'intégration sociale n'en est pas moins devenue centrale au droit de l'UE, s'appliquant en droit communautaire de l'immigration, droit de la circulation des travailleurs et de la citoyenneté mais aussi, de façon moins attendue, au droit du mandat d'arrêt européen. Le critère d'intégration est à ce point transversal que la doctrine a d'ailleurs pu s'interroger sur sa qualité de « principe »¹⁴. Et le lecteur attentif de la jurisprudence récente est frappé par la prégnance de la notion, aussi bien dans les arguments des gouvernements défendeurs, que dans les conclusions des avocats généraux et les décisions du juge de l'UE. L'enjeu est de comprendre ce qui se joue dans cette montée en puissance du critère d'intégration sociale. Quelle est sa fonction? Induit-il une nouvelle logique dans l'organisation du statut de la personne en droit de l'UE ? Qui est cette *personne intégrée* du droit de l'Union européenne ?

L'objet de cette étude est macroscopique. Il ne s'agit pas tant de chercher, dans le détail de telle affaire, ce que l'intégration signifie ou comment le juge en fait usage. Il s'agit de comprendre ce que l'introduction du critère d'intégration sociale, puis sa généralisation, traduisent ou impliquent comme mutation du droit européen des personnes. En somme, il s'agit d'aborder l'exigence d'intégration sociale comme un marqueur. Sa montée en puissance traduit une évolution de la conception de la personne par le droit de l'Union. En effet, la diffusion du critère d'intégration sociale introduit une nouvelle rationalité dans la distribution des droits aux personnes. Il altère la catégorisation des personnes construite par le droit du

¹² CJUE, 24 avril 2012, *Servet Kamberaj contre Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano*, aff. C- 571/10. Chargée d'interpréter l'article 11-4 de la directive 2003/109 (« en matière d'aide sociale et de protection sociale, les Etats membres peuvent limiter l'égalité de traitement aux prestations essentielles »), la Cour énonce que (point 86) : « l'intégration des ressortissants des pays tiers qui sont installés durablement dans les Etats membres et le droit de ces ressortissants au bénéfice de l'égalité de traitement dans les domaines énumérés par l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/109 étant la règle générale, la dérogation prévue au paragraphe 4 du même article doit être interprétée de manière stricte ».

¹³ CJUE, 4 mars 2010, *Rhimou Chakroun contre Minister van Buitenlandse Zaken*, aff. C-578/08

¹⁴ Colloque « Vers un principe d'intégration sociale en droit de l'Union européenne », Faculté de droit d'Aix-en-Provence, 10 mai 2013.

marché intérieur : le critère d'intégration sociale est un critère perturbateur (I). Le critère d'intégration sociale est d'abord un critère de fond. Les conditions que doit remplir la personne pour être considérée comme « intégrée » traduisent une ambition : celle de la rencontre avec autrui. L'intégration sociale est donc pensée comme une relation (II). Le critère d'intégration sociale est aussi un critère de rattachement : il sert à identifier avec quel Etat la personne a les liens les plus forts : l'intégration est une proximité (III). Enfin, le critère d'intégration sociale est un critère de forme : le recours à la notion d'intégration sociale rend nécessaire, comme préalable à l'attribution ou la garantie de droits, qu'un test d'intégration soit réalisé. Or ce test est singulier parce que l'intégration sociale est une situation (IV).

I. Le critère d'intégration sociale, un critère perturbateur

Pour saisir la mutation en cours, il faut s'intéresser à la catégorisation des personnes en droit de l'Union européenne. C'est en effet dans la catégorisation d'un régime juridique que se tient sa *ratio* : le cadre catégoriel révèle quels sont les divers groupes de bénéficiaires des droits, comment ces groupes sont formés (sur la base de quel trait distinctif) et quels sont les régimes juridiques qui en découlent. Quant à l'opération de catégorisation, elle renseigne sur son auteur et surtout sur la finalité de la catégorisation¹⁵. Or en droit de l'UE, la catégorisation des personnes n'a cessé d'évoluer. Alors que les catégories du droit du marché intérieur exprimaient une rationalité et des priorités assez claires (A), la généralisation du critère d'intégration sociale vient brouiller ce cadre originel : de nouvelles catégories de bénéficiaires de droits apparaissent (B) qui laissent entrevoir un glissement des préférences (C).

A. Catégories et préférences du marché

Quand elle surgit dans la jurisprudence de la Cour, la notion juridique de l'intégration sociale est presque inconnue du droit du marché intérieur¹⁶. Elle vient alors s'insérer dans le cadre des catégories de personnes héritées du droit de la libre circulation des travailleurs, dont les figures emblématiques sont le *travailleur*, le *prestataire de services*, le *demandeur d'emploi*, l'*étudiant*, ou encore, s'agissant des ressortissants d'Etats tiers, le *membre de la famille d'un travailleur* ou le *travailleur turc*. Ces catégories à dominante économique se sont construites

¹⁵ Sur les catégories juridiques, voir Jean-Louis BERGEL, *Théorie générale du droit*, Dalloz, 4^{ème} édition, 2006, p. 209 et s.

¹⁶ Si l'on excepte le règlement 1612/68 du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, *Journal officiel* n° L 257 du 19/10/1968, qui y fait référence.

par sédimentation, leur apparition procédant de l'extension progressive du champ d'application du droit de l'Union européenne à de nouvelles personnes. Pour représenter l'ensemble des catégories de personnes en droit de l'UE, la doctrine a d'ailleurs, dans le sillage de Jean-Yves Carlier, pris l'habitude de représenter la catégorisation des personnes à l'aide de l'image des cercles concentriques¹⁷. Ces cercles s'étendent, en partant du noyau du travailleur ressortissant d'Etat membre, personne ayant accès au plus grand nombre de droits, pour s'éloigner progressivement jusqu'aux catégories de personnes les moins dotées de droits : celles du ressortissant d'Etat tiers et de l'inactif. Le droit des personnes repose donc, depuis 1957, sur une double *summa divisio* : national/étranger et travailleur/inactif.

Une catégorisation est, selon Ch. Eisenmann, « une réponse à une question, à un problème que l'on se pose au sujet d'un groupe d'objets, d'où il suit que la classification n'est pas rationnellement possible du point de vue de n'importe quel problème »¹⁸. Chaque catégorisation révèle donc les préférences du législateur puisqu'en distinguant des classes de personnes auxquelles sont attribués des statuts juridiques distincts, la catégorisation permet de ventiler les droits. La catégorisation, outil de distribution des droits, est dans le même temps le support d'une action de différenciation entre les groupes de personnes. L'observation de la catégorisation du marché révèle donc les préférences politiques de la CEE.

Formée à partir de deux traits distinctifs dominants que sont la nationalité et l'exercice d'une activité économique, la catégorisation du marché traduit les priorités politiques des auteurs du traité de Rome : celle de l'échange économique sans lequel le marché ne peut pas exister ; celle de la préférence pour les ressortissants des Etats membres. La préférence pour les nationaux est un legs du droit international. Elle correspond à cette idée que la loyauté et la fidélité à l'Etat et sa société ne se présument que des nationaux et que le lien juridique de nationalité atteste de cette fidélité. Certes, le citoyen de l'Union n'est depuis bien longtemps plus considéré comme étant matériellement un étranger dans l'UE. Mais la fonction discriminatoire de la nationalité n'a jamais cessé de produire ses effets : l'étranger à l'UE est le ressortissant d'Etat tiers. Il n'est pas, en principe, celui pour qui la construction communautaire est réalisée. La préférence du marché va ensuite à l'acteur économique. Cela découle évidemment du projet initial de construction du marché commun, qui suppose la

¹⁷ Jean-Yves CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Larcier, Bruxelles, 2007.

¹⁸ Charles EISENMANN, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *Archives de philosophie du droit*, tome XI, 1966, p. 38.

circulation des acteurs économiques. Les catégories marchandes traduisent le primat de l'échange économique¹⁹ : l'individu importe en tant qu'il est capable d'aller offrir ses services ou ses biens, ou sa force de travail, aux opérateurs des autres Etats membres. Les dimensions familiales ou personnelles de la personne ne sont prises en compte que de façon indirecte. Ce n'est pas le cas, en revanche, des catégories qui sont créées sur la base du trait distinctif de l'intégration sociale.

B-Nouvelles catégories de bénéficiaires du droit de l'UE

Partant de là, on mesure combien l'introduction du critère d'intégration sociale affecte la conception de la personne formée par le droit du marché. Aux catégories classiques de bénéficiaires des droits de circulation se sont ajoutées progressivement, à partir des années 2000, de nouvelles catégories de bénéficiaires. Ainsi, la catégorie de *résident de longue durée* est apparue en 2003 tout comme, dans la directive 2004/38, celle de *citoyen de l'Union ayant séjourné plus de cinq ans*²⁰, qui devient titulaire d'un droit de séjour permanent et celle de la *personne qui ne représente pas une charge déraisonnable* pour l'Etat d'accueil. On citera également, parmi d'autres exemples de catégories jurisprudentielles, celle de *citoyen de l'Union intégré à la société d'accueil*²¹ qui ne peut qu'exceptionnellement faire l'objet d'une mesure d'expulsion du territoire national ou celle de *Turc ayant tissé des liens particulièrement étroits avec la société d'accueil*²² qui fait l'objet d'une protection particulière contre l'éloignement²³.

Certaines de ces catégories, comme celle du *résident de longue durée*, sont créées *ex nihilo*, à partir d'un projet nouveau qu'est l'intégration de la personne étrangère dans un Etat d'accueil. Mais ce n'est pas le cas de la majorité d'entre elles. Une partie des nouvelles catégories sont en fait construites par subdivision des catégories du marché préexistantes. Tel est le cas de la catégorie du *demandeur d'emploi ayant résidé plus de cinq ans sur le territoire national*, qui n'est qu'une ramification d'une catégorie du marché à laquelle a été accolé l'élément

¹⁹ Voir sur ce point la thèse de Philippe MADDALON, *La notion de marché dans la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté européenne*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, 2007.

²⁰ C'est une catégorie de personne à qui la directive 2004/38 confère des droits accrus quant à l'accès aux mécanismes de solidarité nationale et une protection accrue contre l'éloignement.

²¹ Voir par exemple les affaires Tsakouridis (CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09) ou P.I. (CJUE, 22 mai 2012, *P.I c/ Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, aff.C-145/09).

²² Voir par exemple CJUE, 8 décembre 2011, *Nural Ziebell contre Land Baden-Württemberg*, aff. C-371/08

²³ Alors qu'il est pourtant un ressortissant d'Etat tiers et que la protection de la directive 2004/38 ne s'applique pas, même par analogie, à sa situation

d'intégration. Mais surtout, certaines catégories du marché sont purement et simplement traduites, reformulées dans le langage de l'intégration : c'est le cas des catégories de national et travailleur. Dans l'affaire *Commission contre Pays Bas* du 14 juin 2012²⁴, la Cour y définit le travailleur comme une personne qui est présumée intégrée : « le fait d'avoir accédé au marché du travail d'un État membre crée, en principe, le lien d'intégration suffisant dans la société de cet État »²⁵. La Cour applique la même logique à la catégorie de *national*, dans l'affaire *Wolzenburg*²⁶ et dans l'arrêt *Prinz*²⁷. Dans le premier arrêt, né du contexte spécifique de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, la Cour indique que « le ressortissant présente avec son Etat d'origine un lien de nature à garantir sa réintégration sociale après que la peine à laquelle il a été condamné y aura été exécutée »²⁸. Dans cet arrêt comme dans l'affaire *Prinz*, la catégorie *national d'un Etat membre* est donc réinterprétée dans les termes de l'intégration : le national est celui qui est présumé intégré. Sans contestes, une mue est en cours puisque le travailleur et le national ne sont plus des qualités suffisantes pour ouvrir l'accès à certains droits ; si ces qualités jouent un rôle, c'est désormais en tant qu'elles fondent des présomptions d'intégration.

Il faut prendre au sérieux l'évolution du cadre catégoriel. L'introduction du critère d'intégration sociale conduit à l'extension du champ d'application personnel du droit de l'UE : chaque nouvelle catégorie correspond à autant de nouveaux bénéficiaires des droits garantis par l'Union. C'est d'autant plus remarquable que les droits garantis ou protégés sont aussi bien le droit de séjour que les droits sociaux. Or l'accès à ces derniers, s'agissant du non-travailleur ou du non-national, est un véritable saut qualitatif en droit de l'UE. En effet, les mécanismes de solidarité, mécanismes de redistribution qui ne reposent pas sur la seule capacité contributive de chacun mais sur la volonté de soutenir les plus faibles²⁹, reposent tous sur des communautés de solidarité, c'est-à-dire des groupes qui partagent un sentiment de proximité susceptible de fonder une solidarité de fait. Territorialisées, ces communautés de

²⁴ CJUE, 14 juin 2012, *Commission européenne contre Royaume des Pays-Bas*, aff. C-542/09.

²⁵ Point 65 de son arrêt,

²⁶ CJCE, 6 octobre 2009, *Dominic Wolzenburg*, aff. C- 123/08.

²⁷ CJUE, 18 juillet 2013, *Laurence Prinz contre Region Hannover*, aff. C-523/11

²⁸ Point 70. Au contraire, ajoute-t-elle, « une condition de séjour ininterrompu d'une durée de cinq ans pour les ressortissants des autres Etats membres ne saurait non plus être considérée comme excessive compte-tenu, notamment, des exigences requises pour satisfaire à l'exigence d'intégration des non-nationaux dans l'Etat membre d'exécution ».

²⁹ Voir sur cette question Michael DOUGAN et Eleonor SPAVENTA, « Wish you weren't here... » *New Models of Social Solidarity in the European Union*, in Michael DOUGAN et Eleonor SPAVENTA (dir.) *Social Welfare and EU Law*, Oxford, Hart Publishing, 2005, pp. 181-218 ; Dans le même ouvrage, Catherine BARNARD, "EU citizenship and the principle of solidarity", pp.157-180.

solidarité sont le plus souvent nationales (ce sont les nationaux qui se sentent suffisamment proches les uns des autres pour accepter de payer pour les plus démunis) et les mécanismes de subventionnement sont organisés dans le cadre des frontières étatiques. Quant aux bénéficiaires du régime, ils ne peuvent qu'être limités, une obligation de versement universel de la prestation sociale risquant de mettre en péril la viabilité du régime de solidarité.

Pour celui qui n'est pas un national, l'accès au mécanisme de solidarité n'est donc possible que dans deux cas. Soit il contribue à sa viabilité : il pourra alors y être admis. La Cour ne dit pas autre chose dans son arrêt *Commission contre Pays Bas*³⁰, à propos d'un travailleur, quand elle énonce que « le lien d'intégration résulte notamment du fait que, avec les contributions fiscales qu'il paye dans l'État membre d'accueil en vertu de l'activité salariée qu'il y exerce, le travailleur migrant contribue aussi au financement des politiques sociales de cet État et doit en profiter dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux ». Cette formule rappelle que l'intégration sociale ne s'est pas totalement émancipée de la logique marchande et économique. La personne est considérée intégrée en raison de sa capacité contributive. En revanche, si un non-national ne contribue pas, par ses cotisations, à la pérennité du régime de solidarité, il faut trouver un principe justificatif³¹ fort pour obliger les États membres à lui ouvrir leur mécanisme de solidarité. Dans la jurisprudence de l'UE, l'intégration sociale est devenue ce principe justificatif au nom duquel l'UE peut imposer aux États d'étendre le cercle des bénéficiaires de leurs prestations sociales. La démonstration de l'intégration permet d'établir une appartenance de la personne à la communauté de solidarité telle qu'il n'est plus possible de lui refuser le bénéfice des prestations demandées. Il n'est plus question de contribution mais d'être près des autres, c'est-à-dire d'être inclus socialement dans le cercle de la communauté solidaire.

C'est pourquoi le critère d'intégration est apparu, dans la jurisprudence du juge de l'UE, à l'occasion de contentieux sociaux (affaires relatives à des allocations d'attente, d'études, de victimes de guerre, etc.). Dans chacune de ces affaires, un citoyen de l'Union inactif revendiquant le bénéfice d'une prestation sociale se voyait refuser la prestation au motif que son versement était trop coûteux pour l'État. La Cour a recouru à l'intégration sociale comme critère pivot qui permet d'articuler la protection de l'intégrité du régime de solidarité et

³⁰ CJUE, 14 juin 2012, *Commission européenne contre Pays-Bas*, aff. C-542/09

³¹ Ségolène BARBOU des PLACES, « Solidarité et mobilité des personnes en droit de l'Union européenne : des affinités sélectives ? », in Chahira BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz 2011, pp.217-244.

l'exigence de non-discrimination entre les Européens. Les éléments en jeu indiquent aussi pourquoi le test d'intégration prend une importance si particulière. L'intégration est, à la fois un mécanisme de protection de la viabilité du régime de solidarité (un filtre) et un élément protecteur de la personne (elle peut opposer son intégration pour obtenir le bénéfice du droit).

L'introduction du critère d'intégration sociale introduit donc une certaine rupture avec l'héritage du droit du marché : le nouveau cadre catégoriel laisse entrevoir un glissement des préférences dans la distribution des droits aux personnes.

C. Le brouillage des préférences

Depuis 1957, l'extension des bénéficiaires du droit de l'Union s'est presque toujours réalisée par capillarité à partir de la notion de travailleur-national³². Aujourd'hui, l'élargissement du champ d'application ne procède plus du recours aux critères distinctifs du marché (exercice d'une activité économique, mobilité, etc.) : il est réalisé à partir de la notion d'intégration sociale, c'est-à-dire par référence à une nouvelle conception de la personne qui traduit la prééminence du social sur l'économique.

A y regarder de plus près, on réalise que les deux distinctions du marché intérieur (national/étranger ; travailleur/inactif), sans disparaître, ne sont plus des *summa divisio*. La figure du national est ainsi côtoyée par celle de la personne intégrée, comme le révèle la catégorie de *résident de longue durée*. C'est au seul nom de son intégration sociale qu'un ressortissant d'Etat tiers accède à ce statut très privilégié. D'ailleurs la quasi-concomitance de l'adoption du statut de résident de longue durée avec celui du citoyen de l'Union bénéficiant d'un droit de séjour permanent a marqué les esprits et incité à penser que l'intégration devenait, à l'égal de la nationalité, un fondement autonome des droits reconnus aux personnes. En outre, et pour la première fois, c'est à titre personnel, en raison de son intégration (considérée comme une valeur ajoutée pour l'UE), que le ressortissant d'Etat tiers acquiert de nouveaux droits : ils ne lui sont reconnus, ni au titre de sa qualité de membre de la famille d'un national, ni au titre d'une convention internationale. En somme, le brouillage de la distinction national/étranger initiée par l'émergence de la tierce figure qu'est le citoyen de

³² Et ce malgré l'introduction de la catégorie de citoyen de l'Union : voir Rémy Hernu, « Le ressortissant communautaire, étranger ou citoyen dans l'Union européenne », in M. BENLOLO CARABOT et K. PARROT (dir.), *Actualité du droit des étrangers. Un cadre renouvelé, des principes inchangés*, Bruylant, collection droit de l'Union européenne, 2011

l'Union, se poursuit imperceptiblement. Au point que la question se pose, aujourd'hui, de savoir si l'intégration sociale pourrait devenir ce critère unique de définition de la personne bénéficiaire du droit de l'UE.

C'est ensuite le second trait distinctif de la catégorisation marchande, l'activité économique, qui est affectée par le recours au critère d'intégration sociale. Quand le juge de l'Union consacre la catégorie *d'étudiant intégré* (grâce au constat d'une résidence de 5 ans dans l'Etat d'accueil ou d'attaches particulières à l'Etat d'accueil), il permet aux étudiants d'accéder à des droits sociaux que seule la qualité de travailleur aurait pu leur ouvrir dans le cadre du droit du marché intérieur. Or ce n'est pas en tant que futur travailleur que ces droits leur sont ouverts ; c'est en reconnaissance de leur appartenance à la société nationale. La personne mérite donc désormais des droits au-delà de son apport économique. Elle n'est plus seulement conçue comme un individu mobile, instrument de l'échange économique; elle est appréhendée en tant qu'être intégré à une société. Alors que le droit du marché met l'accent sur le « faire » (travailler, étudier, chercher un emploi), les catégories de l'intégration partent de l'être (être intégré, être inséré, être marié).

Toutefois, l'évolution en cours n'est pas une révolution : les catégories du marché subsistent et les préférences exprimées par les catégories du marché ne disparaissent pas³³. Mais les priorités du droit de l'UE sont désormais plus complexes car un glissement des préférences s'opère peu à peu, au fur et à mesure que le critère d'intégration sociale s'implante en droit de l'UE. Il y va la finalité du droit européen des personnes : les nouvelles catégories de personnes expriment en effet, à côté de l'objectif marchand, la volonté de promouvoir la cohésion économique et sociale de l'UE³⁴. L'on voudrait donc montrer que les valeurs de l'échange et de la loyauté traduite par le lien juridique de nationalité sont progressivement concurrencées par d'autres valeurs. Une nouvelle rationalité et une nouvelle conception de la personne affleurent dans cette catégorisation modelée par le critère d'intégration sociale. Cela tient, notamment, au fait que l'intégration sociale est conçue, par le droit de l'UE, comme une relation.

³³ Voir sur ce point Niamh NIC SHUIBHNE, « The resilience of EU market citizenship », *Common Market Law Review*, 2010/47, Issue 6, pp. 1597-1628.

³⁴ Voir le point 4 du préambule de la Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée : « 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 ».

II.L'intégration sociale, une relation

Qualifier l'intégration sociale de « relation », c'est énoncer une évidence : la Cour n'a-t-elle d'ailleurs pas initié sa jurisprudence sur l'intégration par la consécration de la notion de *liens réels* ? En outre, le terme *appartenance* revient comme un leitmotiv dans la jurisprudence, qu'il s'agisse de *l'appartenance au système national d'éducation*³⁵, de *l'appartenance à la société* en général ou de *l'appartenance au marché du travail*. En sociologie, le terme renvoie à « une vie collective qui l'imprègne de certaines valeurs, de normes (règles de conduite), de stéréotypes (jugements tout-faits sur les autres groupes), etc. et subit une pression de conformité à laquelle il se plie habituellement sans problème »³⁶. L'idée d'appartenance réfère à la vie collective, aux liens établis, aux interactions sociales.

L'on voudrait prendre l'idée au sérieux et suggérer que la généralisation de la notion d'intégration sociale induit la diffusion d'un paradigme relationnel qui a un impact sur le droit de l'Union, ses critères, son mode d'interprétation. L'hypothèse formulée ici est que la personne intégrée, cette nouvelle figure du droit de l'Union européenne, est essentiellement conçue comme un être relationnel dont la vocation est d'être parmi les siens dans tous les Etats de l'Union. Alors que le droit du marché valorise l'échange, c'est-à-dire l'action ou le fait de donner une chose et d'en recevoir une autre en contrepartie, le droit de l'intégration sociale véhicule une conception plus substantielle, plus durable de la relation conçue comme (aptitude à la) rencontre.

C'est, nous semble-t-il, ce qui ressort de nombreux critères utilisés pour le test d'intégration. En droit de l'UE comme en droit national des étrangers, le test d'intégration (dont le but est d'évaluer la réalité et l'intensité de l'intégration d'une personne dans un Etat) est un bilan de l'actif (ce que Nicolas Ferran³⁷ nomme les « éléments intégrateurs » de la personne) et du passif (les « critères désintégrateurs »). Au nombre des premiers, on range le temps passé dans un Etat, les attaches psychologiques et familiales, la résidence prolongée, etc. ; au nombre des seconds se trouvent le temps passé hors du territoire national, le comportement personnel dangereux, l'absence de relations familiales, etc. L'hypothèse formée ici est que les

³⁵ CJCE, 23 octobre 2007, *Rhiannon Morgan contre Beirksregierung Köln*, aff. C-11/06, point 42

³⁶ *Dictionnaire Trésor de la langue française*, CNRS, www.atilf.atilf.fr/tlf.htm

³⁷ Nicolas FERRAN, *L'intégration des étrangers saisie par le droit : Contribution à l'analyse du droit des étrangers (1981-2006)*, Thèse de Doctorat en droit soutenue à l'Université de Montpellier, 2008.

indicateurs de l'intégration valorisés par le droit de l'UE traduisent une exigence : la capacité de la personne de nouer des liens avec les membres de la société d'accueil.

Cette aptitude à entrer en relations est d'abord démontrée par l'importance accordée aux attaches familiales. Les relations familiales sont déterminantes dans le test d'intégration opéré à l'occasion de l'examen de la licéité d'une mesure d'éloignement du territoire national³⁸, comme en témoigne l'arrêt Orfanopoulos³⁹. Mais dans le contentieux social également, la Cour valorise les liens conjugaux ou de filiation. Ainsi dans l'arrêt Prete⁴⁰, la prise en compte du lien matrimonial d'une Française avec un Belge est un élément décisif du test d'intégration à la société belge. On peut y voir la volonté des autorités (c'est classique en droit des étrangers) de s'assurer que la personne est prête à assurer les rôles sociaux (bon père, bon citoyen) que l'on attend d'elle⁴¹. L'existence d'attaches familiales sert donc fréquemment à prouver l'adéquation de l'étranger avec les standards sociaux dominants⁴². Mais les liens de famille témoignent surtout de la capacité de la personne à s'attacher, c'est-à-dire à développer des relations de proximité avec certains membres de la communauté d'accueil. Or les liens que le droit de l'Union exige ne peuvent être que des liens réels, c'est-à-dire concrets. L'appartenance à la société d'accueil est une expérience quotidienne : elle commence dans la vie domestique.

Selon la même logique, c'est parce qu'il a trahi ses liens de confiance avec la communauté d'accueil que celui qui ne respecte pas les règles n'est pas ou plus considéré comme intégré. Celui qui constitue une menace à l'ordre public a rompu la relation de confiance qui avait pu être établie dans le temps. Toutefois, le test d'intégration sert à déterminer si les liens sont réellement distendus, ce que les seuls comportements délictueux ou criminels ne permettent pas d'établir. Ainsi Monsieur Orfanopoulos⁴³, arrivé jeune en Allemagne, ayant épousé une Allemande avec laquelle il a eu trois enfants, est resté en relations avec la société allemande malgré la menace particulièrement sérieuse qu'il représente pour la société.

³⁸ L'article 28 de la directive 2004/38 mentionne la « situation familiale »

³⁹ CJCE, 29 avril 2004, *Georgios Orfanopoulos et et Raffaele Oliveri contre Land Baden-Württemberg*, aff. C-482/01 et C-493/01.

⁴⁰ CJUE, 25 octobre 2012, *Déborah Prete c. Office national de l'emploi*, aff. C-367/11

⁴¹ Nous empruntons la formule à Helène THOMAS, Colloque « Vers un principe d'intégration sociale en droit de l'Union européenne », Faculté de droit d'Aix-en-Provence, 10 mai 2013

⁴² Voir ainsi le refus de prendre en compte le mariage polygame dans la directive 2003/86 relative au droit au regroupement familial des ressortissants d'Etats tiers.

⁴³ CJCE, 29 avril 2004, *Georgios Orfanopoulos et et Raffaele Oliveri contre Land Baden-Württemberg*, aff. C-482/01 et C-493/01

Partant de cette exigence relationnelle, on comprend mieux pourquoi le test d'intégration met l'accent sur la stabilité de la personne. La « stabilité socio-culturelle » de la personne est explicitement mentionnée dans la directive établissant le statut du ressortissant d'Etat tiers résident de longue durée⁴⁴. Quant à l'exigence de la stabilité physique, elle apparaît dans les affaires où la Cour préfère, aux termes *intégration* ou *appartenance*, ceux de l'*enracinement* ou de l'*ancrage*. Et dans l'arrêt *Mangat Singh*, la Cour interprète l'article 3-2 de la directive 2003/109 sur le statut de résident de longue durée⁴⁵ comme excluant de son champ d'application des séjours de ressortissant de pays tiers qui, tout en étant légaux et d'une durée éventuellement ininterrompue, « ne reflètent pas a priori chez ceux-ci une vocation à s'installer durablement sur le territoire des Etats membres »⁴⁶. L'intégration recherchée ici prend donc la forme d'une sédentarisation. Le requérant est considéré comme intégré parce qu'il renonce à cette vie que le droit de la libre circulation des travailleurs valorise pourtant : une vie de déplacements constants. L'extranéité vient du déplacement ; avec la sédentarité vient le temps de l'installation durable qui rend possible l'ancrage dans une société. Une telle exigence n'est pas déraisonnable si on la réfère à l'objectif de promouvoir les relations. Pour nouer des liens, il faut s'arrêter suffisamment longtemps.

Pour la même raison, la résidence requise par la directive 2004/38 pour acquérir un droit de séjour permanent s'interprète comme une « installation durable » dans les affaires *Lassal* et

⁴⁴ Selon le quatrième considérant de la directive 2003/86 du 22 septembre 2003, relative au regroupement familial, « le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socio-culturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres ».

⁴⁵ Article 3-2 : « La présente directive ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui:

- a) séjournent pour faire des études ou suivre une formation professionnelle;
- b) sont autorisés à séjourner dans un Etat membre en vertu d'une protection temporaire ou ont demandé l'autorisation de séjourner pour ce même motif et attendent une décision sur leur statut;
- c) sont autorisés à séjourner dans un Etat membre en vertu d'une forme subsidiaire de protection, conformément aux obligations internationales, aux législations nationales ou aux pratiques des Etats membres, ou ont demandé l'autorisation de séjourner pour ce même motif et attendent une décision sur leur statut;
- d) sont des réfugiés ou ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié et dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive;
- e) séjournent exclusivement pour des motifs à caractère temporaire, par exemple en tant que personnes au pair ou travailleurs saisonniers, ou en tant que travailleurs salariés détachés par un prestataire de services afin de fournir des services transfrontaliers, ou en tant que prestataires de services transfrontaliers, ou lorsque leur permis de séjour a été formellement limité;
- f) ont un statut juridique régi par les dispositions de la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, de la convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, de la convention de 1969 sur les missions spéciales ou de la convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. »

⁴⁶ CJUE, 18 octobre 2012, *Staatssecretaris van Justitie contre Mangat Singh*, aff. C-502/10

Dias. Dans l'affaire Dias⁴⁷, la Cour précise qu'habiter dans un Etat membre sans disposer d'un droit de séjour est assimilé à une absence de l'Etat d'accueil. En effet, l'intégration qui préside à l'acquisition du droit de séjour permanent « est fondée non seulement sur des facteurs spatiaux et temporels mais également sur des facteurs qualitatifs, relatifs au degré d'intégration dans l'Etat membre d'accueil »⁴⁸. Pour être intégré, on ne peut pas juste passer ou rester un certain temps. L'intégration étant la capacité à entrer en relation avec autrui, le temps passé sur un territoire n'est intégrateur que s'il permet l'ouverture à l'autre⁴⁹. Enfin, on trouve une idée similaire dans le régime des travailleurs turcs. Parmi les critères que la décision 1/80 prévoit pour refuser le bénéfice du droit de séjour à un travailleur turc se trouve la circonstance que l'intéressé a quitté le territoire de cet Etat pendant une période significative et sans motifs légitimes⁵⁰. Peut être faut-il voir ici l'idée que le temps passé hors du territoire est un indice de la réactivation par l'intéressé d'attaches avec son Etat d'origine. Et quelle que soient les formulations retenues, c'est toujours la même exigence qui affleure : la personne intégrée n'est pas celle qui va et vient d'une société à l'autre : c'est celle qui affirme, par sa présence prolongée sur un territoire, son enracinement.

Une idée proche a été défendue dans les débats français sur le droit de séjour : la durée de résidence n'est pas en soi suffisante. Selon Nicolas Ferran, « le temps n'est porteur d'une dynamique d'intégration que dans la mesure où il se combine avec l'agir propre de l'acteur, c'est-à-dire avec son engagement dans un comportement créateur de visibilité et d'insertion sociales »⁵¹. Le critère d'intégration, critère de fond, a donc une fonction conservatoire : en s'assurant de la volonté et de la capacité de la personne à entrer en relations avec les membres de la société d'accueil et à affermir des relations dans le temps, le droit de l'Union veille à préserver la cohésion de la société nationale. Ce n'est pas une assimilation qui est souhaitée, au sens d'absorption de l'identité de la personne dans une identité nationale ; c'est une aptitude à aller à la rencontre de l'autre qui est exigée.

⁴⁷ CJUE, 21 juillet 2011, *Secretary of State for Work and Pensions contre Maria Dias*, aff. C-325/09

⁴⁸ Point 64 de l'arrêt.

⁴⁹ C'est selon la même logique, nous semble-t-il, que l'article 16-4 de la directive 2004/38 précise que le droit de séjour permanent se perd en cas d'absences d'une durée supérieure à deux ans consécutifs de l'Etat membre d'accueil. Selon les travaux préparatoires de la directive 2004/38, une telle mesure se justifie par le fait que, après une telle absence, « le lien avec l'Etat membre d'accueil est distendu » : voir l'exposé des motifs de la position commune CE 6/2004 arrêté par le Conseil le 5 décembre 2003 en vue de l'adoption de la directive 2004/38

⁵⁰ Selon une jurisprudence stable. Voir par exemple CJCE 25 septembre 2008, *Er*, aff. C-453/07.

⁵¹ Nicolas FERRAN, *L'intégration des étrangers saisie par le droit : Contribution à l'analyse du droit des étrangers (1981-2006)*, Thèse de Doctorat en droit soutenue à l'Université de Montpellier, 2008, p. 197.

Certes, il n'est pas exclu que cette exigence de stabilité entre en tension avec la logique du marché. Conçu à l'argile de la mobilité, le droit de la libre circulation a toujours préféré l'acteur en mouvement, le migrant européen. Le curseur de l'intégration est d'une nature toute autre puisque la logique relationnelle peut conduire à valoriser la stabilité, c'est-à-dire une certaine sédentarisation. Il y a donc là un défi, pour un droit de l'UE qui doit dans le même temps soutenir la mobilité de ses agents économiques et la stabilité de ses citoyens. Mais le critère d'intégration est une tentative de réponse aux résistances croissantes des populations (majoritaires mais sédentaires) à la mobilité purement individuelle et à finalité stratégique. Les gouvernements nationaux sommés d'ouvrir leurs prestations sociales ou leurs universités aux acteurs mobiles dénoncent avec des arguments toujours plus virulents les « excès d'une mobilité absolue ».⁵² Le critère d'intégration est donc, à mains égards, un outil donné aux sédentaires pour se protéger des nomades : il permet de « vérifier l'existence d'un enracinement dans le pays (...) pour éviter ce que l'on appelle le « tourisme social » pratiqué par des personnes qui se déplacent d'un Etat membre à un autre dans le but de bénéficier de prestations non contributives et pour prévenir les abus»⁵³.

Dans ce contexte, l'on maniera avec prudence la notion de citoyenneté de résidence. Si l'on peut, avec certains auteurs, voir des indices multiples du passage de la citoyenneté nationalitaire à la citoyenneté de résidence⁵⁴, cette dernière ne semble pouvoir correspondre à la rationalité révélée par le critère d'intégration que si on la définit de façon substantielle. La seule résidence formelle ne provoque rien : c'est la résidence entendue comme traduisant une capacité et un désir de rencontre qui produit des effets juridiques.

Incontestablement, le critère d'intégration sociale est un critère de fond perturbateur. Il instille une rationalité nouvelle. En privilégiant, plutôt que l'échange qui est une relation instantanée, la logique de la rencontre interpersonnelle, il brouille les priorités héritées du droit du marché. Mais le test d'intégration n'a pas pour seule fonction de vérifier la capacité relationnelle de l'individu. Critère de rattachement, il sert aussi à mesurer la proximité de la personne à la société d'accueil.

⁵² In conclusions de l'avocat général SCHARPSTON présentées le 2 juin 2009, dans l'affaire *Nicolas Bressol e. a. et Céline Chaverot contre Gouvernement de la Communauté française*, aff. C-73/08, point 101.

⁵³ Conclusions présentées le 10 juillet 2003 dans l'affaire *Brian Francis Collins contre Secretary of State for Work and Pensions*, point 75.

⁵⁴ Voir en particulier Myriam BENLOLO CARABOT, « Vers une citoyenneté européenne de résidence ? », *Revue des Affaires européennes*, 2011/1, pp. 728.

III, L'intégration sociale, une proximité

Les internationalistes privatistes ont à juste titre appréhendé le critère d'intégration sociale comme critère de rattachement, en établissant notamment un parallèle avec le critère de proximité⁵⁵. A de nombreux égards, le test d'intégration prévu par le droit dérivé ou réalisé par le juge de l'Union conduit en effet à déterminer si la personne est « proche » de l'Etat auquel elle oppose sa situation sociale.

Cette proximité peut s'entendre de deux manières. Etre proche, c'est « ressembler à, tendre vers » ; dans ce cas, déterminer si une personne est proche d'un Etat revient assez largement à s'intéresser à son appartenance matérielle à une société. Cela ramène pour l'essentiel à évaluer l'aptitude de la personne à la rencontre avec les membres de la société d'accueil que nous avons évoquée précédemment. Mais la proximité a un second sens, plus formel. Elle désigne le fait « d'être près de quelqu'un ou quelque chose » : la proximité renvoie donc à l'idée de placement, de positionnement. Selon ce second sens, déterminer la proximité d'une personne à un Etat membre, c'est savoir de quel Etat – parmi plusieurs possibles - elle est la plus proche. Cela importe car cela permet de désigner l'Etat membre de l'UE responsable de cette personne, qu'il s'agisse de son séjour ou de sa protection sociale. Le droit de l'UE doit en effet régir le statut d'une personne mobile, évoluant dans un espace territorial élargi composée de 28 Etats. Distribuer entre les Etats membres la responsabilité de cette personne est une exigence : il y va en effet de son inclusion sociale. L'on comprend pourquoi le test d'intégration consiste à déterminer où est situé le centre de gravité de la personne.

Cette hypothèse est suggérée par les termes mêmes du droit applicable à l'éloignement d'un citoyen de l'Union pour menace à l'ordre public. Selon l'article 28 de la directive 2004/38, avant de prendre une mesure d'éloignement pour trouble à l'ordre public, l'Etat d'accueil tient compte de la durée de séjour sur son territoire, de l'âge, l'état de santé, la situation familiale et économique, de l'intégration sociale et culturelle dans l'Etat d'accueil de la personne et de l'intensité de ses liens avec le pays d'origine. Ce dernier élément traduit l'idée que la responsabilité de l'Etat d'accueil est déterminée dans un contexte où il est théoriquement possible de rattacher la personne à une pluralité d'Etats. Lorsque l'éloignement est envisagé, il ne s'agit donc pas seulement de savoir si la personne est intégrée à la société d'accueil : il

⁵⁵ Sur la proximité, voir Marc FALLON, « Le principe de proximité dans le droit de l'Union européenne », in *Le droit international privé : esprit et méthode. Mélanges en l'honneur de Paul Lagarde*, Dalloz 2005, p. 241.

faut pondérer cette éventuelle intégration avec celle qui existe (peut être encore) avec la société d'origine. L'enjeu est de décider quels sont les liens dominants.

C'est ainsi que dans l'affaire Tsakouridis⁵⁶, la Cour cherche expressément s'il y a eu « déplacement » vers un autre Etat membre des intérêts personnels, familiaux ou professionnels de l'intéressé. Certes, le requérant est né et a séjourné toute sa vie en Allemagne. Pourtant, le juge est manifestement embarrassé par les absences du territoire allemand pendant les dix années précédant la mesure d'éloignement. L'éloignement physique est, nous l'avons vu, un élément désintégrateur car il interrompt la possibilité de rencontres quotidiennes avec les nationaux de l'Etat d'accueil. Mais surtout, l'absence d'un territoire est synonyme de présence sur le territoire d'un autre Etat membre. L'on peut donc se demander si les liens d'intégration ne se sont pas formés (ou renoués) avec ce dernier Etat. Dans un tel cas, la responsabilité de l'inclusion sociale de la personne pourrait, légitimement, lui incomber.

La même logique s'applique au contentieux social. Dans l'affaire Prete⁵⁷, la Cour a cherché à établir s'il y a eu basculement du centre de gravité de la situation de la personne de l'Etat de nationalité vers l'Etat d'accueil. La Belgique refusait à Madame Prete, Française, le bénéfice d'allocations d'attente. Deborah Prete a en effet effectué ses études secondaires en France (et non en Belgique comme l'imposait la loi pour le bénéfice des allocations demandées) puis elle a épousé un Belge et s'est installée en Belgique. Le juge belge demandait à la Cour dans quelle mesure la durée de ces périodes de résidence, de mariage et d'inscription comme demandeur d'emploi, devait être prise en considération. Le gouvernement belge s'y opposait, faisant valoir que « le mariage contracté avec un ressortissant belge et le déplacement consécutif de la résidence dans cet Etat constituent des événements de la vie privée sans rapport avec le marché du travail »⁵⁸. Au contraire, la Cour estime que de telles circonstances sont de nature « à permettre d'établir l'existence d'un lien réel avec le marché du travail de l'Etat membre d'accueil »⁵⁹. La circonstance que l'intéressée s'est déplacée dans l'Etat d'accueil « aux fins d'y établir sa résidence conjugale après avoir épousé un ressortissant dudit Etat ne saurait davantage être ignoré aux fins d'apprécier si Madame Prete présente un lien réel avec le marché du travail dudit Etat membre »⁶⁰. En effet, « l'existence des liens

⁵⁶ CJUE, 23 novembre 2010, *Land Baden Württemberg contre Panagiotis Tsakouridis*, aff. C- 145/09

⁵⁷ CJUE 25 octobre 2012, *Deborah Prete contre Office national de l'emploi*, aff. C- 367/11

⁵⁸ Point 41 de l'arrêt

⁵⁹ Point 44 de l'arrêt

⁶⁰ Point 48 de l'arrêt

étroits, notamment de nature personnelle, créés avec l'Etat membre d'accueil où l'intéressée s'est, à la suite de son mariage avec un ressortissant dudit Etat, établie et séjourne désormais de manière habituelle est de nature à contribuer à l'apparition d'un lien durable entre l'intéressée et son nouvel Etat membre d'établissement ». La Cour recherche si Deborah Prete a fait basculer sa vie personnelle et professionnelle vers la Belgique ou si, Française, elle relève de la juridiction de la France.

C'est une même démarche qui sous-tend le raisonnement du juge dans l'affaire Prinz⁶¹. La Cour a jugé qu'une condition unique de résidence risque d'exclure « du bénéfice de l'aide concernée des étudiants qui, en dépit du fait qu'ils n'ont pas résidé en Allemagne pendant une période ininterrompue de trois ans immédiatement avant d'entamer des études à l'étranger, possèdent néanmoins des liens qui les rattachent suffisamment à la société allemande »⁶². Tel pourrait être le cas quand l'étudiant requérant a la nationalité de l'Etat membre et a été scolarisé dans celui-ci pendant une période significative, « ou en raison d'autres facteurs, tels que, notamment sa famille, son emploi, ses capacités linguistiques ou l'existence d'autres liens sociaux ou économiques ». La Cour en conclut que « d'autres dispositions de la réglementation en cause au principal peuvent être pertinents tant pour établir le centre des relations de l'intéressé que pour déterminer si les conditions d'octroi de l'aide concerné sont remplies dans le cas des ressortissants nationaux ayant établi leur résidence à l'étranger »⁶³.

On trouve enfin un raisonnement comparable dans l'arrêt Morgan⁶⁴ dans laquelle une ressortissante allemande ayant passé une année au Royaume-Uni en tant que jeune fille au pair et commencé des études, se voyait refuser par l'Allemagne le bénéfice d'une aide à la formation pour poursuivre ses études au Royaume-Uni. La formation ne constituait en effet pas la continuation d'études d'une durée d'un an au moins suivies dans un établissement de formation allemand. Ayant admis que l'Allemagne peut s'assurer de l'appartenance des étudiants concernés à sa société et à son système d'éducation, la Cour considère toutefois l'exigence manifestement disproportionnée. En effet, la requérante étant nationale, ayant grandi en Allemagne et y ayant accompli sa scolarité, rien ne permettait d'établir un basculement de son centre de gravité vers le Royaume-Uni. Dans ces trois affaires, l'enjeu était donc de décider de quel Etat (de nationalité ou d'accueil) le requérant est le plus proche.

⁶¹ CJUE, 18 juillet 2013, *Laurence Prinz contre Region Hannover*, aff. C- 523/11

⁶² Point 38 de l'arrêt.

⁶³ Point 38 de l'arrêt. C'est nous qui soulignons.

⁶⁴ CJCE, 23 octobre 2007, *Rhianon Morgan contre Bezirksregierung Köln*, aff. C-11/06.

L'intégration sociale est donc de plus en plus fréquemment utilisée comme critère de rattachement.

On comprend le sens de cette évolution en se reportant aux conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Petersen : « Tant que les libertés de circulation se sont limitées à la suppression des barrières et à l'interdiction de la discrimination, il demeurait implicite que l'individu qui se déplaçait appartenait à une communauté d'origine: l'État de sa nationalité. Cette réalité justifierait à elle seule que la responsabilité sur les ressortissants nationaux incombe à leur État respectif. (...) On observe, dans la jurisprudence, une prépondérance décroissante des responsabilités et des obligations des États d'origine, en faveur des responsabilités et des obligations des États d'accueil. De cette manière, un État membre ne peut refuser sa protection à un citoyen européen parce qu'il ne réside pas formellement sur son territoire, si sa vie personnelle et professionnelle se déroule à l'intérieur de ses frontières »⁶⁵. C'est donc, conclut-il, « la notion d'appartenance, au sens matériel, libre de toute exigence administrative, qui justifie l'inclusion du citoyen européen dans la communauté politique. En rompant les liens d'identité avec un seul État, pour les partager avec les autres, on tisse un lien dans un espace plus large »⁶⁶.

Le défi est donc bien de composer, en droit de l'UE, un statut européen de la personne, - qu'elle soit d'ailleurs citoyen de l'UE ou ressortissant d'Etat tiers-, qui garantisse leur inclusion sociale en dépit de leur mobilité. Le critère de proximité est particulièrement adapté à la réalisation de cet objectif. En effet, la proximité, qui s'apprécie de manière relative (on est plus ou moins intégré) permet de saisir la personne comme être relationnel (on n'est proche que de quelqu'un ou quelque chose) et dans un cadre transnational (la personne est susceptible d'être proche d'au moins deux Etats membres). Sans doute est-ce pourquoi le critère d'intégration sociale s'affirme parfois au détriment du critère de nationalité comme critère d'attribution de droits aux personnes. Lien exclusivement juridique, la nationalité ne renvoie en effet qu'à une seule appartenance à un seul Etat et ne se pense pas en degrés. Or le droit de l'UE a besoin d'un critère flexible, souple, permettant de définir un statut transnational ; l'intégration sociale, comme proximité, tend à occuper l'espace laissé vide.

⁶⁵ Conclusions de l'avocat général RUIZ-JARABO COLOMER présentées le 15 mai 2008 dans l'affaire Petersen, aff. C-228/07, point 30.

⁶⁶ Point 31 des conclusions

L'introduction du critère d'intégration sociale en droit de l'UE provoque donc de multiples ajustements du droit conçu pour les travailleurs ressortissants des Etats membres dans le projet économique des années 50. Aujourd'hui, c'est le statut d'une personne définie comme un être relationnel et appréhendée dans un espace transnational que le droit de l'UE invente. C'est une tâche d'autant plus délicate que la personne intégrée est un être situé : l'intégration sociale est une situation qu'il faut évaluer.

IV. L'intégration sociale, une situation

Le critère d'intégration sociale n'est pas seulement un critère de fond et un critère de rattachement, c'est aussi un critère de forme. L'introduction du critère d'intégration en droit de l'UE s'est en effet accompagnée de la mise en place de « tests d'intégration » qui sont des procédures d'évaluation de l'appartenance d'une personne à un Etat. Ce test peut être imposé par le droit dérivé⁶⁷ ou découler de la jurisprudence de la Cour. Dans tous les cas, le test est une opération complexe : l'intégration sociale est une réalité individuelle (A) dont il s'agit de mesurer l'intensité (B).

A. L'intégration, une situation de fait individuelle

En comparant l'intégration sociale à la nationalité ou à l'exercice d'une activité professionnelle, qui fondent également la reconnaissance de droits aux personnes, on saisit la singularité du critère d'intégration sociale. D'un simple point de vue sémantique, si l'on évoque spontanément la « qualité » de national ou de travailleur salarié, l'intégration se pense pour sa part plus naturellement comme une « situation » : elle est une réalité temporaire, personnelle, factuelle.

L'intégration sociale est d'abord une situation personnelle. Pour en évaluer la réalité et l'intensité, aucun élément de la vie personnelle du requérant n'échappe au regard dans le test de l'intégration : le passé, le présent et l'avenir sont pris en considération ; la situation professionnelle et personnelle ; la vie affective et le parcours de vie, les sentiments d'appartenance. Mais surtout, chaque situation personnelle ne pouvant par définition qu'être unique, il y a autant de situations d'intégration que de personnes. La qualification

⁶⁷ C'est le cas lorsqu'un Etat membre adopte une mesure d'éloignement à l'encontre d'un citoyen de l'Union.

d'intégration ne peut donc conduire qu'à un résultat particulier et non généralisable. D'où l'idée que le test d'intégration repose sur une approche casuistique. D'où la suggestion que cette personne située appréhendée par le test d'intégration, c'est l'individu.

L'intégration sociale, ensuite, est une situation de fait. C'est une réalité qui découle de faits de résidence, d'études, de sentiments, etc. Les faits pris en compte dans le test d'intégration ne sont d'ailleurs pas majoritairement des faits juridiques⁶⁸, contrairement aux faits qui servent à la qualification de travailleur ou de national⁶⁹. D'ailleurs, l'appréciation de l'intégration nécessite ce que la Cour nomme une « appréciation globale de plusieurs des éléments qui caractérisent la situation de cette personne »⁷⁰. C'est dire que l'intégration est une combinatoire, un ensemble composite, par nature variable. D'où la méthode du faisceau d'indices qui s'impose naturellement à l'auteur du test d'intégration.

Logiquement, le test d'intégration présente certaines caractéristiques. Parce que la situation d'intégration est l'évaluation d'une réalité constatée, il ne peut tout d'abord avoir lieu qu'*in concreto* et *ex post*. Ensuite, il ne vaut que pour l'espèce car l'intégration sociale d'une personne est susceptible de varier à chaque instant. Il suffit que la personne divorce ou change son lieu d'études pour que le résultat du test en soit affecté. Dès lors, l'exigence d'intégration sociale comme condition d'accès aux droits conduit à une individualisation particulièrement forte de l'application des règles de fond du droit de l'UE qui n'est pas sans poser question dans une Union fondée sur l'égalité.

Il faut certainement rattacher ce constat à une évolution plus générale. La doctrine a déjà eu l'occasion de souligner combien le droit de l'UE accorde une place centrale aux faits, économiques notamment. Pour Philippe Maddalon⁷¹, les faits économiques ont, dans de nombreuses branches du droit de l'UE, une dimension normative telle que les solutions d'espèce sont valorisées au détriment de l'affirmation d'une règle générale. Cette prééminence des faits conduirait d'ailleurs bien souvent à préférer les règles de forme aux règles de fond. Une réflexion comparable peut être engagée ici, s'agissant des faits sociaux. Nul doute que la centralité du test d'intégration confère aux faits sociaux un rôle déterminant

⁶⁸ Même si ce n'est pas exclu : ainsi le séjour régulier est un fait juridique.

⁶⁹ Lien de subordination, lien juridique de nationalité par exemple

⁷⁰ Selon la formule de la Cour dans l'arrêt CJUE 5 septembre 2012, *Joao Pedro Lopes Da Silva Jorge*, aff. C-42/11, point 43. Voir aussi CJCE, 17 juillet 2008, *Kozłowski*, aff. C-66/08

⁷¹ Voir Philippe MADDALON (dir.), *Les utilisations des faits économiques dans le droit de l'Union européenne*, Cahiers de droit européen, Pedone, 2013.

dans l'application des règles de fond. Cela n'est pas sans soulever des questions de prévisibilité de la règle juridique.

Par ailleurs, en raison de la nécessité de maîtriser des données concrètes et factuelles, le test d'intégration ne peut être confié qu'aux autorités les mieux placées pour évaluer les faits. Dans le cadre de l'UE, ce sont les autorités nationales. C'est pourquoi, sans grande surprise, le juge de l'Union leur accorde systématiquement une marge d'appréciation⁷². Cela ne peut pas être sans conséquences quand la Cour de Justice, chargée de statuer sur la proportionnalité d'une mesure qui porte atteinte aux libertés de circulation, restreint alors son contrôle du test d'intégration à l'erreur manifeste. Bien souvent, elle se contente de vérifier que le critère posé par la loi nationale pour attester de l'intégration de la personne est « représentatif du degré d'intégration dans la société » et n'est pas trop « général et exclusif »⁷³. Les ajustements rendus nécessaires par l'introduction du critère d'intégration sociale concernent donc également les modalités d'application des règles du droit de l'UE.

B-L'intégration sociale, une intensité à mesurer

L'introduction du critère d'intégration a importé en droit de l'Union une logique graduelle. C'est, remarque Etienne Pataut, « le degré d'intégration, déterminé par la durée et la légalité du séjour, qui préside à l'accroissement progressif des droits du citoyen mobile dans la directive 2004/38 »⁷⁴. Au-delà du cas du séjour, l'on peut considérer que de manière générale, la logique de l'intégration fait varier l'intensité et la nature des droits accordés aux personnes en fonction de leur contexte personnel. En bref, plus une personne est intégrée, plus elle a de droits. D'où le fait que l'intégration sociale, contrairement à la qualité de national ou de travailleur, ne se constate pas : elle se mesure.

⁷² De même, quand la question de l'intégration est posée dans le cadre d'un contentieux préjudiciel, la CJ renvoie à l'appréciation du juge national de façon quasi systématique. C'est ce qu'elle fait par exemple dans son arrêt Prinz précité (point 39), la Cour précise qu' « il appartient à la juridiction nationale de procéder aux vérifications nécessaires aux fins d'apprécier si les intéressés justifient de liens suffisants de rattachement avec la société allemande de nature à démontrer leur intégration dans cette dernière ».

⁷³ La Cour indique itérativement que « la preuve exigée par un Etat membre pour faire valoir l'existence d'un lien réel d'intégration ne doit pas avoir un caractère trop exclusif, en privilégiant indûment un élément qui n'est pas représentatif du degré réel et effectif de rattachement entre le demandeur et cet Etat membre, à l'exclusion de tout autre élément représentatif : CJUE, 4 octobre 2012, Commission contre Autriche, aff. C-75/11

⁷⁴ Etienne PATAUT, «Citoyenneté de l'Union européenne 2012. Citoyenneté, intégration, libre circulation : concepts variables pour régimes juridiques concentriques », *RTDE*, 2012, n°3, p. 621

Le droit de l'UE pense en effet l'intégration sociale en valeur relative : on n'évoque l'intégration qu'en *degrés* et en *seuils*. Dès l'arrêt Bidar, la Cour parle ainsi d'un « certain degré d'intégration » et dans l'arrêt Tas Hagen⁷⁵, elle évoque le « degré de rattachement ». Dans d'autres affaires, elle cherche si la personne est « suffisamment » intégrée ou fait référence à un certain *degré* d'intégration. Quant aux gouvernements, ils formulent leurs arguments en évoquant le besoin d'un « seuil minimum d'intégration »⁷⁶ ou d'une contribution « significative » au marché du travail national qui constitue un élément valable d'intégration⁷⁷. On le voit, l'opération de qualification juridique consiste à soupeser des éléments multiples et factuels puis à poser un curseur sur une échelle d'intégration. Il y a là une singularité : dans le monde du droit du marché intérieur, on n'est pas plus ou moins travailleur : on est travailleur ou pas⁷⁸.

Parce que l'intégration sociale est une intensité à mesurer, et dans ce cadre instable où le poids des faits est considérable et l'appréciation relative, la possibilité de recourir à des présomptions est décisive. Il est nécessaire, pour l'autorité attributaire des droits ou le juge, de pouvoir activer des présomptions positives ou négatives d'intégration qui vont le guider dans son appréciation. Telle est la logique, nous semble-t-il, des jurisprudences dans lesquelles la Cour de justice accorde une fonction présomptive aux catégories de travailleur et national.

Ainsi, dans l'affaire Commission contre Pays Bas du 14 juin 2012⁷⁹, la Cour devait indiquer si un Etat peut exiger des ressortissants des autres Etats membres, qui sont par ailleurs travailleurs (y compris frontaliers), un certain niveau d'intégration dans leur société afin de pouvoir bénéficier des aides financières à l'enseignement. La Cour admet que l'exigence d'un certain degré d'intégration n'est pas limitée aux situations dans lesquelles les demandeurs de l'aide concernée sont des citoyens économiquement inactifs⁸⁰. Mais une condition de résidence pour démontrer l'intégration serait inappropriée s'agissant des travailleurs migrants et frontaliers car « le fait d'avoir accédé au marché du travail d'un État membre crée, en

⁷⁵ CJCE, 26 octobre 2006, *Tas-Hagen et Tas*, aff. C-192/05

⁷⁶ Pour un exemple récent, voir CJUE 18 juillet 2013, *Laurence Prinz contre Region Hannover*, aff. C-585/11, point 34.

⁷⁷ Cette approche n'est pas nouvelle : dans la jurisprudence turque, la Cour parle depuis l'origine, à propos du régime de l'accord d'Ankara d'un « système d'intégration progressive des travailleurs turcs dans le marché de l'emploi de l'Etat d'accueil » : CJCE 26 novembre 1998, *Birden*, aff. C-1/97 ; 19 novembre 2002, *Kurz*, aff. C-188/00. La logique même du régime d'Ankara est d'ailleurs l'acquisition de plus en plus importante de droits au fur et à mesure de l'intensification de l'intégration.

⁷⁸ Et ce malgré les variations du nombre d'heures travaillées et les variations de la rémunération.

⁷⁹ CJUE, 14 juin 2012, *Commission européenne contre Royaume des Pays-Bas*, aff. C-542/09.

⁸⁰ Point 63 de l'arrêt

principe, le lien d'intégration suffisant dans la société de cet État »⁸¹. L'on a pu être surpris de voir la Cour requalifier la notion de travailleur et traduire cette notion du marché dans le langage de l'intégration. Cette reformulation est moins surprenante si on comprend sa fonction : elle permet de forger une présomption positive d'intégration.

Il en va de même pour la catégorie du *national*. Dans l'arrêt Wolzenburg⁸², le juge de l'Union a indiqué que « le ressortissant présente avec son Etat d'origine un lien de nature à garantir sa réintégration sociale après que la peine à laquelle il a été condamné y aura été exécutée »⁸³. Au contraire, ajoute-t-il, une condition de séjour ininterrompu d'une durée de cinq ans pour les ressortissants des autres Etats membres n'est pas excessive compte-tenu, notamment, des exigences requises pour satisfaire à l'exigence d'intégration des non-nationaux dans l'Etat membre d'exécution. A l'évidence, la solution est fortement conditionnée par l'argumentation néerlandaise qui se plaçait sur le terrain du « degré d'intégration certain » dans la société dudit Etat membre et indiquait que la nationalité, au même titre que la résidence, doit être vue comme un élément « de nature à garantir que la personne est suffisamment intégrée dans l'Etat membre d'exécution »⁸⁴. La catégorie *national d'un Etat membre* acquiert une nouvelle fonction : elle fonde une présomption d'intégration de la personne aux fins d'attribution de droits à cette personne. Ces affaires achèvent de nous persuader que le critère d'intégration sociale provoque une évolution notable dans le mode de définition des bénéficiaires du droit de l'UE.

Conclusion. Dans le film *Meurtre dans un jardin anglais*, le Peintre Neville a passé contrat pour faire douze dessins de la propriété du couple Herbert. Il a pris toutes les précautions pour que les dessins soient strictement identiques ; pourtant il observe avec perplexité qu'un élément étrange s'immisce dans chacun des douze paysages. Mais c'est seulement en mettant chaque représentation en rapport avec l'autre qu'apparaissent les indices du meurtre auquel il a assisté sans en prendre conscience.

⁸¹ Point 65 de l'arrêt.

⁸² CJCE, 6 octobre 2009, *Dominic Wolzenburg*, aff. C- 123/08.

⁸³ Point 70. Au contraire, ajoute-t-elle, « une condition de séjour ininterrompu d'une durée de cinq ans pour les ressortissants des autres Etats membres ne saurait non plus être considérée comme excessive compte-tenu, notamment, des exigences requises pour satisfaire à l'exigence d'intégration des non-nationaux dans l'Etat membre d'exécution ».

⁸⁴ Point 68. La Commission raisonne d'ailleurs de la même manière dans l'affaire Förster, puisqu'elle soutient que l'on « peut légitimement supposer que les ressortissants d'un Etats membres ont un lien véritable avec la société de cet Etat », citée dans les conclusions de l'avocat général, M. J. Mazák présentées le 10 juillet 2008, point 134.

Pour saisir la mutation du droit européen des personnes induite par l'introduction du critère d'intégration sociale, il faut aussi composer plusieurs dessins du même paysage. C'est ce que l'on a tenté de faire en définissant l'intégration sociale tour à tour comme relation, proximité et situation. Chaque paysage révèle que des glissements s'opèrent : l'intégration sociale perturbe la catégorisation du marché et ses préférences ; elle introduit une nouvelle rationalité dans la distribution des droits aux personnes ; une nouvelle figure du droit de l'UE, la personne intégrée, apparaît. Ayant d'abord régi le statut des acteurs du marché, puis tenté de définir le citoyen européen, le droit de l'UE doit aujourd'hui esquisser les traits de cette nouvelle personne européenne. C'est une personne définie comme un être relationnel qui a besoin d'un statut transnational ; c'est aussi un être situé, appréhendé par ses traits individuels. D'autres caractéristiques apparaîtront certainement, au fur et à mesure des développements normatifs. Mais déjà, l'esquisse donne à voir comment le droit européen des personnes se réordonne.