

Principe d'intégration et pouvoirs de l'État membre

Eleftheria NEFRAMI, *Professeuse à l'Université du Luxembourg, Chaire Jean Monnet*

Du point de vue de l'État membre, l'intégration du migrant dans la société de l'État d'accueil, qu'il s'agisse du citoyen européen ou du ressortissant d'État tiers, du migrant économique ou du migrant inactif, est un paramètre de l'exercice de ses compétences réservées. Se situant entre la préservation et l'encadrement des compétences de l'État providence ou de l'État régalien, l'exigence d'intégration ne manque pas d'ambiguïté dans sa qualification – critère ou principe – et sa fonction – limitative ou permissive.

L'intégration du migrant dans la société de l'État d'accueil a une dimension qui dépasse l'aspect fonctionnel du lien comme moyen d'intégration, pour être vue dans sa substance, comme objectif inhérent à la liberté de circulation et traduit dans le principe de l'égalité de traitement. Or, l'objectif d'intégration du migrant dans la société de l'État d'accueil est un objectif ultime qui ne correspond pas à une compétence attribuée à l'Union. En tant qu'objectif issu des règles européennes, il est couvert par le devoir de loyauté qui incombe aux États membres de ne pas mettre en péril la réalisation des objectifs assignés à l'Union¹. Il encadre ainsi l'exercice de la compétence étatique susceptible de l'affecter. Selon la formule utilisée par la Cour de justice, s'il est constant que le droit de l'Union ne porte pas atteinte à la compétence retenue des États membres, il n'en demeure pas moins que les États membres doivent exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union².

¹ Art. 4 § 3 TUE.

² V., à titre d'exemple, CJCE, 14 février 1995, *Schumacker*, aff. C-279/93, *Rec.* p. I-225, point 21 ; CJUE, 27 septembre 2012, *Partena*, aff. C-137/11, point 59. Sur la question de l'encadrement de l'exercice de la compétence étatique, v. L. AZOULAI, « La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs*

Nous nous plaçons ainsi dans la logique de balance, dans des domaines sensibles comme le maintien de l'ordre public ou l'octroi des avantages sociaux, entre les intérêts nationaux et l'intérêt commun, qu'il incombe à l'État membre d'assurer. Dans ce contexte, si l'intégration-objectif se rapporte au fondement de l'encadrement de la discrétion étatique, la condition d'intégration dans la société de l'État membre d'accueil se rapporte à la régulation même de l'exercice des pouvoirs étatiques. Ainsi, l'intégration présente les caractéristiques d'un principe régulateur de l'exercice des compétences étatiques. Il intervient dans sa fonction permissive, au profit de l'intérêt national, sous la forme de conditionnalité de l'octroi des avantages sociaux (I). Il intervient également dans sa fonction limitative, au profit de l'intérêt commun de liberté de circulation et de séjour dans l'objectif d'intégration de la personne dans l'État d'accueil et, par conséquent, dans l'espace européen, sous la forme de critère d'encadrement de la discrétion étatique (II). Dans les deux cas, le principe d'intégration comprend le critère du lien d'intégration, économique ou personnel, saisi par le juge ou le législateur de l'Union ou par le juge national.

I. Fonction permissive du principe d'intégration

La fonction permissive du principe d'intégration consiste dans sa reconnaissance comme condition d'octroi aux migrants des avantages sociaux. La dépendance de l'octroi des avantages sociaux du degré d'intégration du migrant dans la société de l'État d'accueil est

et compétences dans l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 341.

affirmée par le législateur et le juge. Le principe de l'égalité de traitement du travailleur migrant quant au bénéfice des avantages sociaux³ englobe le principe d'intégration, en ce qu'il est fondé sur le lien économique et personnel que le travailleur migrant a noué dans l'État d'accueil où il est censé résider. Le principe d'intégration, tel qu'il résulte de la jurisprudence, n'impose pas forcément l'existence des deux aspects du lien, en ce que le lien d'intégration peut être établi en l'absence de lien économique. Toutefois, dans un tel cas, l'État membre d'accueil peut soumettre l'octroi des avantages sociaux à des conditions susceptibles d'établir l'existence du lien personnel (A). L'État membre d'accueil peut en outre soumettre l'octroi des avantages sociaux à l'établissement du lien personnel malgré l'existence du lien économique (B). Dans les deux cas, les conditions imposées par l'État membre d'accueil constituant une discrimination du migrant par rapport à ses ressortissants bénéficiant des avantages sociaux, leur justification dépend de l'admissibilité de l'objectif invoqué par l'État et de la nécessité de la condition imposée. L'admissibilité de l'objectif détermine la portée du principe d'intégration, alors que l'appréciation de la nécessité de la condition imposée relève du contrôle classique de proportionnalité.

A. Justification du critère d'établissement du lien personnel en l'absence de lien économique

Concernant les personnes inactives, l'absence de lien économique peut compromettre le droit au séjour permanent des citoyens européens ou le bénéfice du statut de résident de longue durée des ressortissants de pays tiers. Mais l'absence de lien économique ne saurait exclure le bénéfice des avantages sociaux qui serait fondé sur le principe d'égalité de traitement. La fonction permissive du principe d'intégration légitime la soumission, par l'État membre d'accueil, de l'octroi des prestations sociales à un critère susceptible d'établir l'existence d'un degré d'intégration du migrant dans sa société. La fonction permissive

présente un intérêt particulier lorsque le critère d'établissement du lien personnel concerne les citoyens européens, dont la légalité de séjour comporte la présomption d'un tel lien⁴.

En effet, selon l'arrêt *Bidar*, « il est loisible à tout État membre de veiller à ce que l'octroi d'aides visant à couvrir les frais d'entretien d'étudiants provenant d'autres États membres ne devienne pas une charge déraisonnable qui pourrait avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée par cet État »⁵. Le devoir de solidarité financière avec les ressortissants d'autres États membres, reconnu dans l'arrêt *Grzelczyk* et exprimant la fonction limitative du principe d'intégration⁶, trouve ses propres limites à la reconnaissance de l'intérêt de l'État d'assurer l'équilibre financier de sa politique sociale⁷. Cela exprime une fonction permissive de l'intégration, principe qui détermine la portée de l'exigence de solidarité transnationale et exprime l'équilibre entre le statut d'État providence et celui d'État membre de l'Union, entre l'intérêt national et l'intérêt commun. La légitimité de l'objectif n'est pas affectée par l'élément financier, l'argument tiré de la défense de l'équilibre financier n'étant pas autonome, mais agrégé à celui tiré de la défense d'une politique sociale⁸.

La reconnaissance d'un tel objectif légitime permet ainsi d'admettre un principe d'intégration qui justifierait la discrimination entre le migrant et le ressortissant de l'État d'accueil qu'un critère susceptible d'établir le lien personnel avec la société de l'État d'accueil comporterait⁹. La Cour reconnaît également

⁴ V. *infra*, II, A.

⁵ CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03, *Rec.* p. I-2119, point 56. V. O. GOLYNKER, « Student Loans : the European Concept of Social Justice According to Bidar », *ELRev.*, 2006, p. 390.

⁶ CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99, *Rec.* p. I-6193. V. *infra*, II, A.

⁷ S. BARBOU DES PLACES, « Solidarité et mobilité des personnes en droit de l'Union européenne : des affinités sélectives ? », in Ch. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 228 et s. O. GOLYNKER, « Jobsseekers' Rights in the European Union : Challenges of Changing the Paradigm of Social Solidarity », *ELRev.*, 2005, p. 111.

⁸ V. MICHEL, « Le protectionnisme étatique licite vu au travers des exceptions au droit du marché intérieur », in S. BARBOU DES PLACES (dir.), *Protectionnisme et droit de l'Union européenne*, Paris, Pedone, coll. Cahiers de droit européen, 2014.

⁹ Ch. O'BRIEN, « Real Links, Abstract Rights and False Alarms : The Relationship between the ECJ's Real Link Case Law and National Solidarity », *ELRev.*, 2008, p. 643.

³ Art. 7 § 2 du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

que l'objectif visant à garantir un niveau minimum d'intégration entre le demandeur d'aide et l'État prestataire peut justifier une réglementation nationale désavantageant certains ressortissants nationaux qui ont exercé leur liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre¹⁰. Mais dans la logique de justification, la reconnaissance d'un objectif légitime est suivie par le contrôle de la nécessité de la mesure concrète. La question est ainsi de savoir quels critères d'intégration seraient couverts par le principe et sa fonction permissive. L'appréciation du critère susceptible d'établir le lien personnel est couverte par l'approche principielle et est effectuée par la Cour de justice, mais la réalité du lien, en tant qu'élément factuel, relève du juge national.

Prenant la résidence comme condition minimale d'établissement d'un lien personnel avec la société de l'État d'accueil en l'absence de lien économique, les critères plus précis de rattachement sont soumis au contrôle de proportionnalité. Ainsi, il est considéré que la soumission de l'octroi des allocations d'attente à la condition d'obtention du diplôme de fin d'études secondaires dans l'État d'accueil présente un caractère trop général et exclusif. « Elle privilégie indûment un élément qui n'est pas nécessairement représentatif du degré réel et effectif de rattachement entre le demandeur des allocations d'attente et le marché géographique du travail, à l'exclusion de tout autre élément représentatif. Elle va ainsi au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi »¹¹. La Cour considère en outre dans l'affaire *Bidar* que la condition, au-delà de celle de résidence, d'établissement de lien avec le marché du travail de l'État d'accueil aux fins de l'octroi aux étudiants de prêts subventionnés ou de bourses pourrait répondre au but légitime visant à garantir que le demandeur d'aide a fait preuve d'un certain degré d'intégration dans la société de cet État. « Toutefois, il est constant que la réglementation en cause au principal exclut toute possibilité pour un ressortissant d'un autre État membre d'obtenir, en tant qu'étudiant, le statut de personne établie. Cette réglementation

*place donc un tel ressortissant, quel que soit son degré d'intégration réelle dans la société de l'État membre d'accueil, dans l'impossibilité de remplir ladite condition et, par conséquent, de bénéficier du droit à l'aide couvrant ses frais d'entretien. Or, un tel traitement ne saurait être considéré comme justifié par l'objectif légitime que la même réglementation visait à garantir »*¹². La Cour de justice considère ainsi comme disproportionnés les critères qui vont au-delà de ce qui est nécessaire pour établir la réalité du lien personnel dans la société de l'État d'accueil et encadre la conception étatique du lien d'intégration.

Le contrôle de proportionnalité effectué par la Cour de justice peut dans d'autres cas valider les critères d'intégration consacrés par l'État. Dans l'affaire *Förster*, elle a en effet considéré comme justifiée la condition de résidence ininterrompue d'une durée de cinq ans pour l'octroi aux étudiants d'une bourse d'entretien¹³. Une telle condition serait apte à garantir que le demandeur de la bourse est intégré dans l'État membre d'accueil. En outre, « une condition de résidence ininterrompue d'une durée de cinq ans ne peut pas être considérée comme excessive compte tenu, notamment, des exigences invoquées à l'égard du degré d'intégration des non-nationaux dans l'État membre d'accueil »¹⁴. La Cour, fondée sur la fonction permissive et l'approche principielle du lien d'intégration, effectue ainsi la balance des intérêts au profit de l'intérêt étatique.

Or, la fonction permissive du principe d'intégration implique l'appréciation factuelle du juge national dans la mise en œuvre d'un critère considéré comme nécessaire pour lui permettre une telle appréciation. Ainsi, dans l'arrêt *Collins*, concernant l'allocation de recherche d'emploi, « il peut être considéré comme légitime qu'un État membre n'octroie une telle allocation qu'après que l'existence d'un lien réel du demandeur d'emploi avec le marché du travail de cet État a pu être établie. L'existence d'un tel lien pourrait être vérifiée, notamment, par la constatation que

¹² Point 61 de l'arrêt *Bidar*.

¹³ S. O'LEARY, « Equal Treatment and EU Citizens : A New Chapter on Cross-Border Educational Mobility and Access to Student Financial Assistance », *ELRev.*, 2009, p. 612.

¹⁴ CJCE, 18 novembre 2008, *Förster*, aff. C-158/07, *Rec. p.* I-8507, point 54.

¹⁰ CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz*, aff. C-523/11 ; CJUE, 24 octobre 2013, *Thiele Meneses*, aff. C-220/12.

¹¹ CJCE, 11 juillet 2002, *D'Hoop*, aff. C-224/98, *Rec. p.* I-6191, point 39.

la personne en cause a, pendant une période d'une durée raisonnable, effectivement et réellement cherché un emploi dans l'État membre en question»¹⁵. «*Toutefois, si une condition de résidence est, en principe, apte à assurer un tel rattachement, pour être proportionnée, elle ne saurait aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Plus particulièrement, son application par les autorités nationales doit reposer sur des critères clairs et connus à l'avance et la possibilité d'une voie de recours de nature juridictionnelle doit être prévue. En tout état de cause, si une période de résidence est requise pour que ladite condition soit satisfaite, elle ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour que les autorités nationales puissent s'assurer que l'intéressé est réellement à la recherche d'un emploi dans le marché du travail de l'État membre d'accueil*»¹⁶.

L'autonomisation de l'aspect factuel du lien d'intégration est mise en évidence dans l'affaire *Déborah Prete*. Selon la Cour de justice, «*dans le cadre de la répartition des compétences prévue à l'article 267 TFUE, c'est en principe à la juridiction nationale qu'il incombe de veiller au respect du principe de proportionnalité [...]. Aussi, est-ce aux juridictions nationales qu'il appartient, dans ce contexte, de constater si les circonstances propres à un cas d'espèce attestent l'existence d'un lien réel avec le marché du travail concerné*»¹⁷. Toutefois, le critère susceptible d'établir la réalité du lien relève du contrôle de la Cour de justice. En l'espèce, la Cour considère que la soumission par la législation belge de l'allocation d'attente pour les jeunes chômeurs à la condition de possession d'un diplôme d'études belge est disproportionnée en tant qu'elle «*fait obstacle à la prise en compte d'autres éléments potentiellement représentatifs du degré réel de rattachement du demandeur des allocations d'attente au marché géographique du travail en cause*» (point 51).

Nous constatons ainsi que l'approche principale du principe d'intégration par la Cour

de justice couvre le critère d'établissement du lien personnel, tout en laissant au juge national la tâche de vérifier la réalité du lien. La portée du principe d'intégration présente un intérêt particulier lorsque le critère du lien personnel n'est pas déterminant pour l'établissement du lien, celui-ci existant dans son aspect économique.

B. Justification du critère d'établissement du lien personnel malgré l'existence du lien économique

En ce qui concerne le travailleur migrant, l'existence du lien économique au sein de l'État d'accueil exprime le principe d'intégration et couvre le lien personnel. Toutefois, lien économique et lien personnel se dissocient non seulement dans le cas des personnes inactives, mais également dans le cas des travailleurs frontaliers. En effet, la situation de travailleur frontalier implique un double rattachement : lien économique au sein de l'État d'emploi et lien personnel au sein de l'État de résidence. La question s'est posée de savoir si l'octroi de certains avantages sociaux liés à l'existence du lien économique peut être également subordonné à l'établissement d'un lien personnel au sein de l'État d'emploi pour certains membres de la famille du travailleur frontalier bénéficiaires potentiels desdits avantages. Dans la jurisprudence, la question concerne particulièrement la condition de résidence imposée par certains États membres et concernant les enfants des travailleurs frontaliers aspirant à l'obtention d'une aide aux études.

La fonction permissive du principe d'intégration s'inscrit encore une fois dans le cadre de la justification de la condition de résidence, laquelle constitue une violation du principe d'égalité de traitement entre le travailleur migrant et le travailleur ressortissant de l'État d'accueil, État d'emploi. La fonction permissive du principe d'intégration dépend toutefois de l'objectif invoqué par l'État d'accueil.

L'objectif économique d'équilibre financier, invoqué au soutien de la politique sociale dans le cadre du lien d'intégration des personnes inactives, n'est pas susceptible de déclencher la fonction permissive du principe d'intégration concernant les travailleurs fron-

¹⁵ CJCE, 23 mars 2004, *Collins*, aff. C-138/02, *Rec.* p. I-2703, points 69 et 70.

¹⁶ *Ibid.*, point 72.

¹⁷ CJUE, 25 octobre 2012, *Déborah Prete*, aff. C-367/11, *nep.*, point 42.

taliers. En effet, contrairement aux personnes inactives, pour ce qui concerne les travailleurs frontaliers, la Cour constate dans l'affaire *Commission / Pays-Bas* que « 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 leur permettant d'y bénéficier du principe de l'égalité de traitement par rapport aux travailleurs nationaux quant aux avantages sociaux »¹⁸. Soulignant la différence avec les affaires *Bidar* et *Förster*, concernant les citoyens inactifs, la Cour souligne que, concernant le travailleur frontalier, « 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 »¹⁹.

Par conséquent, l'argument de charge déraisonnable concernant les citoyens économiquement inactifs ne peut pas être invoqué concernant les travailleurs frontaliers remplissant la condition du lien économique²⁰. Cela implique la dissociation de l'aspect financier de l'aspect social de l'argument étatique, ce dernier étant absent en l'espèce. Or, l'aspect financier ne suffit pas, à lui seul, pour fonder un objectif légitime. Dans l'arrêt *Giersch*, la Cour rappelle que « si des considérations d'ordre budgétaire peuvent être à la base des choix de politique sociale d'un État membre et influencer la nature ou l'étendue des mesures de protection sociale qu'il souhaite adopter, elles ne constituent toutefois pas en elles-mêmes un objectif poursuivi par cette politique et, partant, ne sauraient justifier une discrimination au détriment des travailleurs migrants »²¹. Par conséquent, en présence du lien économique, le principe d'intégration ne légitime pas l'exigence d'un lien personnel établi par une condition de résidence au profit d'un objectif d'ordre économique. Dissocié de son lien avec

la politique sociale, en raison de l'existence du lien d'intégration économique, l'objectif économique ne saurait être considéré comme un objectif légitime.

Toutefois, l'exigence d'un lien personnel d'intégration, aux côtés du lien économique, peut servir un objectif autre que financier. Dans l'affaire *Giersch*, la condition de résidence est liée par le Luxembourg à l'objectif social consistant à augmenter, de manière significative, la part des résidents titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, en vue de la reconversion de l'économie nationale vers une économie de connaissance. Reconnu comme un objectif légitime susceptible d'être considéré comme une raison impérieuse d'intérêt général²², l'objectif social place le critère de résidence dans la logique permissive du principe d'intégration. De même, dans l'affaire *Commission / Pays-Bas*, la soumission du financement des études supérieures poursuivies en dehors du territoire des Pays-Bas à la condition de résidence au pays des enfants de travailleurs frontaliers, sert l'objectif légitime de la promotion de la mobilité des étudiants, reconnue comme raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier une restriction au principe de non-discrimination en raison de la nationalité²³. La question est dorénavant de savoir si le critère de résidence est une condition nécessaire pour la poursuite de l'objectif légitime d'ordre social ou de politique d'éducation. Le principe d'intégration retrouve sa fonction permissive dont la portée dépend de l'intensité du contrôle de proportionnalité.

Ainsi, dans les deux affaires auxquelles il est fait référence, *Commission / Pays-Bas* et *Giersch*, la Cour de justice admet le caractère approprié de la condition de résidence. Dans les deux cas, l'intégration économique du parent travailleur frontalier ne vaut pas automatiquement intégration sociale des membres de sa famille. Or, dans les deux cas, c'est l'intégration sociale de l'étudiant même qui pourrait contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi : l'objectif de promouvoir la mobilité des étudiants étant lié à la considération d'ordre social d'enrichir le marché du travail de l'État concerné, la condition de ré-

¹⁸ CJUE, 14 juin 2012, *Commission / Pays-Bas*, aff. C-542/09, nep, point 65.

¹⁹ *Ibid.*, point 66.

²⁰ F. DE WITTE, « Who Funds the Mobile Student ? Shedding some Light on the Normative Assumptions Underlying EU Free Movement Law : *Commission v. Netherlands* », *CMLRev.*, 2013, p. 203.

²¹ CJUE, 20 juin 2013, aff. C-20/12, point 51.

²² Point 56 de l'arrêt *Giersch*.

²³ Point 72 de l'arrêt *Commission / Pays-Bas*.

sidence s'avère appropriée²⁴ ; de même, l'objectif d'augmenter, de manière significative, la proportion des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur résidant au Luxembourg implique la recherche d'un degré réel de rattachement concernant l'étudiant même, qui fait de la condition de résidence une condition appropriée²⁵. Toutefois, la justification d'une mesure nationale dépend non seulement de son caractère approprié, mais également de sa nécessité. Or, dans les deux cas, la Cour de justice considère que l'existence d'un réel degré de rattachement, du lien personnel d'intégration en dehors du lien économique, ne requiert pas nécessairement la condition de résidence, laquelle ne serait pas le seul élément représentatif du degré réel de rattachement et présenterait un caractère trop exclusif²⁶.

Nous constatons ainsi que, selon l'intérêt national invoqué, la fonction permissive du principe d'intégration couvre le lien personnel d'intégration, malgré l'existence du lien économique. Il s'agit certes d'une prise en considération de l'intérêt de l'État membre au détriment du principe de non-discrimination²⁷, dans une situation où le principe d'intégration est notamment exprimé par le lien économique. Mais c'est l'existence du lien économique qui limite la marge de l'État quant aux critères précis, la Cour de justice ayant considéré, dans l'affaire *Giersch* que la condition de résidence « *fait obstacle à la prise en compte d'autres éléments potentiellement représentatifs du degré réel de rattachement du demandeur de ladite aide financière à la société ou au marché du travail de l'État membre concerné, tels que le fait que l'un des parents, qui continue de pourvoir à l'entretien de l'étudiant, est un travailleur frontalier, qui occupe un emploi durable dans cet État membre et a déjà travaillé dans ce dernier depuis une durée significative* » (point 83). Il en résulte que la fonction permissive du principe d'intégration couvre l'exigence du lien personnel d'intégration de l'étudiant qui pourrait s'établir à partir du lien économique du parent au

sein de l'État d'accueil. Si la distinction entre lien personnel et lien économique s'atténue, il est toutefois clairement établi que la fonction permissive du principe d'intégration trouve ses limites au contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice.

II. Fonction limitative du principe d'intégration

La balance entre le principe de non-discrimination et l'intérêt de l'État membre ne penche pas seulement vers ce dernier. Outre la fonction permissive du principe d'intégration, celui-ci comprend également une fonction limitative de la discrétion de l'État. La fonction limitative s'affiche dans le contexte de la justification (A) mais aussi dans le cadre de la répartition horizontale des compétences entre deux États membres en cas de double rattachement du travailleur migrant (B).

A. Fonction limitative et justification d'une mesure discriminatoire

La fonction limitative de la discrétion de l'État membre se manifeste tout d'abord par la présomption d'intégration du migrant dans la société de l'État membre d'accueil. L'approche principielle de l'intégration comprend non plus l'exigence du lien d'intégration au profit de la discrétion de l'État membre, mais la présomption d'un tel lien limitant la marge d'appréciation étatique.

La présomption du lien économique du travailleur au sein de l'État d'emploi revêt une importance particulière concernant les travailleurs frontaliers, en ce qu'elle impose à l'État d'emploi la levée de la condition de résidence. Certes, comme il a déjà été mentionné, la condition de résidence peut exprimer la nécessité d'un lien personnel aux côtés du lien économique, en fonction de l'objectif poursuivi par l'État membre. Néanmoins, lorsque la réalisation de l'objectif poursuivi ne nécessite pas la dualité du lien mais implique uniquement l'établissement du lien économique, l'État membre d'emploi est lié par la présomption d'existence dudit lien au profit du travailleur frontalier. Suivant l'arrêt *Commission / Pays-Bas*, la Cour de justice

²⁴ Point 79 de l'arrêt *Commission / Pays-Bas*.

²⁵ Point 68 de l'arrêt *Giersch*.

²⁶ Point 86 de l'arrêt *Commission / Pays-Bas* et point 76 de l'arrêt *Giersch*.

²⁷ D. MARTIN, « Arrêts *Giersch* et *Prinz* : les différents statuts de l'étudiant », *Journal de droit européen*, 2013, p. 274.

considère, dans l'arrêt *Caves Krier*²⁸, comme inappropriée la condition de résidence en vue de l'octroi à l'employeur d'une aide à l'embauche. La Cour rappelle que les travailleurs frontaliers, ayant accédé au marché du travail d'un État membre, «*ont, en principe, créé un lien d'intégration suffisant dans la société de cet État leur permettant d'y bénéficier du principe d'égalité de traitement par rapport, respectivement, aux travailleurs nationaux et aux travailleurs résidents*»²⁹. Si la promotion de l'embauche constitue un objectif légitime de politique sociale, sa réalisation ne s'aligne pas sur un degré supérieur d'intégration et, ainsi, ne nécessite pas la preuve de liens personnels aux côtés du lien économique. La Cour affirme que «*la marge d'appréciation dont les États membres disposent en matière de politique sociale ne saurait justifier qu'il soit porté atteinte aux droits que les particuliers tirent des dispositions du traité consacrant leurs libertés fondamentales*»³⁰.

Concernant la personne inactive, c'est la présomption de lien personnel qui limite la marge d'appréciation de l'État membre, État d'accueil. Tout d'abord, la présomption joue au bénéfice du ressortissant de l'État membre mais non-résident à celui-ci. Ainsi, la Cour de justice considère, dans l'affaire *Prinz*, que l'État membre d'origine ne saurait imposer une condition de résidence de trois ans au citoyen-étudiant qui souhaite obtenir une aide financière pour étudier à l'étranger³¹. Dans l'affaire *Thiele Meneses*, la Cour de justice considère que, si les États membres jouissent d'une ample marge d'appréciation en ce qui concerne la fixation des critères d'évaluation du degré de rattachement du bénéficiaire d'une prestation avec la société de l'État membre concerné, une condition unique de domicile permanent risque d'exclure du bénéfice de l'aide des étudiants qui possèdent des liens qui les rattachent suffisamment à la société de cet État membre. La condition de domicile permanent reste à la fois trop exclusive et trop aléatoire

en privilégiant indûment un élément qui n'est pas nécessairement représentatif du degré d'intégration dans la société de l'État membre au moment de la demande de l'aide³². En outre, le principe d'intégration est inhérent au statut du migrant en séjour légal ou ressortissant d'État tiers résidant de longue durée, statut qui lui accorde le droit au séjour légal.

La présomption du lien d'intégration résulte ainsi de la réunion des conditions de séjour légal du migrant. En l'absence de lien économique, c'est le lien personnel que le séjour légal englobe. L'État membre d'accueil ne saurait avancer l'argument de charge déraisonnable pour ses finances publiques afin de refuser l'octroi de prestations sociales à l'inactif en séjour légal. Dans l'affaire *Grzelczyk*³³, la Cour de justice reconnaît au profit de l'étudiant inactif, citoyen européen en séjour légal, le bénéfice d'une prestation sociale d'un régime non contributif, telle que le *minimex* belge. L'État d'accueil n'est pas autorisé à subordonner le bénéfice de cette prestation à la condition de l'existence d'un lien économique, au statut de travailleur. Le lien économique n'étant pas exigé à l'égard des nationaux, une telle condition serait contraire au principe de non-discrimination et non susceptible de justification, étant donné que l'argument de charge déraisonnable est neutralisé par la légalité du séjour comportant une présomption de lien personnel. Certes, la Cour de justice a considéré, dans la même affaire *Grzelczyk*, que cela n'exclut pas que «*l'État membre d'accueil considère qu'un étudiant qui a eu recours à l'assistance sociale ne remplit plus les conditions auxquelles est soumis son droit de séjour et prene, dans le respect des limites imposées à cet égard par le droit communautaire, des mesures en vue soit de mettre fin à l'autorisation de séjour de ce ressortissant, soit de ne pas renouveler celle-ci*» (point 42). Il n'en demeure pas moins qu'en cas de séjour légal, l'absence de lien économique est compensée par la présomption de lien personnel au profit du citoyen européen³⁴.

La fonction limitative de la présomption de lien personnel rapproche le statut du citoyen

²⁸ CJUE, 13 décembre 2012, aff. C-379/11.

²⁹ *Ibid.*, point 53.

³⁰ *Ibid.*, point 52.

³¹ CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz*, aff. C-523/11. V. également CJCE, 23 octobre 2007, *Morgan et Bucher*, aff. C-11/06, *Rec. p. I-9161*. V. M. DOUGAN, «*Cross-Border Educational Mobility and the Exportation of Student Financial Assistance*», *ELRev.*, 2008, p. 723.

³² Points 37 à 40 de l'arrêt *Thiele Meneses*.

³³ *Préc.*, note 6.

³⁴ L. AZOULAI, «*La citoyenneté européenne : un statut d'intégration sociale*», in *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, p. 15.

européen à celui de ressortissant d'État tiers résident de longue durée conformément à la directive 2003/109/CE. Le résident de longue durée bénéficie en effet de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociale telles qu'elles sont définies par la législation nationale. Certes, l'article 11, paragraphe 4, de ladite directive permet à l'État membre de limiter l'application du principe d'égalité de traitement aux prestations essentielles, le statut équivalent entre le résident de longue durée et le citoyen n'étant pas un statut identique³⁵. Or, l'objectif poursuivi par la directive consistant dans l'intégration des ressortissants de pays tiers qui ont résidé légalement et durablement dans les États membres, ce qui implique une présomption de lien personnel d'intégration dans la société de l'État d'accueil, la portée et le sens de la notion de « *prestations essentielles* » relève de l'appréciation de la Cour de justice. Dans l'affaire *Kamberaj*, la Cour a ainsi considéré que cette notion couvre les prestations d'aide sociale ou de protection sociale qui contribuent à permettre à l'individu à faire face à ses besoins élémentaires³⁶. L'approche principielle du principe d'intégration, objectif servi par la présomption de lien personnel, permet ainsi à la Cour de justice d'encadrer la marge d'appréciation de l'État membre et d'exclure la justification d'une mesure discriminatoire fondée sur l'absence de lien d'intégration³⁷. Il convient toutefois de noter que la Cour de justice renvoie au juge national la tâche d'évaluer, non pas la situation factuelle d'intégration réelle, mais l'inclusion de la prestation en question dans la catégorie de « *prestations essentielles* ».

La fonction limitative se manifeste également, en dehors du contexte de la justification d'une mesure discriminatoire en cas de présomption de lien économique ou personnel, dans le cadre de la justification d'une mesure discriminatoire fondée sur de considérations factuelles. Plus précisément, les mesures d'éloignement d'un citoyen ou d'un ressortissant de pays tiers pour

des motifs d'ordre public sont justifiées selon le contrôle de proportionnalité dont l'appréciation dépend entre autres du degré d'intégration sociale de la personne concernée. Le lien d'intégration se réduit dans sa dimension factuelle, pour donner lieu à la prise en considération du droit fondamental à une vie privée et familiale dans l'appréciation de la nécessité de la mesure d'éloignement. Si l'encadrement de la discrétion étatique résulte de la protection des droits fondamentaux, le lien réel d'intégration est un élément déterminant de la nécessité de protection. Aux termes de la Cour de justice, « *pour apprécier si l'ingérence envisagée est proportionnée au but légitime poursuivi, en l'occurrence la protection de l'ordre public, il convient de prendre en compte notamment la nature et la gravité de l'infraction commise par l'intéressé, la durée de son séjour dans l'État membre d'accueil* »³⁸.

Certes, pour ce qui concerne le citoyen européen, l'intégration dans la société de l'État membre d'accueil est plus qu'un élément factuel. La présomption de lien personnel aux fins du contrôle de proportionnalité d'une mesure d'éloignement s'exprime dans l'introduction d'une procédure de protection renforcée par la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Aux termes de l'article 28 de ladite directive, « *avant de prendre une décision d'éloignement du territoire pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, l'État membre d'accueil tient compte notamment de la durée du séjour de l'intéressé sur son territoire, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine* ». Selon le paragraphe 2 de la même disposition, « *l'État membre d'accueil ne peut pas prendre une décision d'éloignement du territoire à l'encontre d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille, quelle que soit leur nationalité, qui ont acquis un*

³⁵ J.-Y. CARLIER, « Chronique : La libre circulation des personnes dans et vers l'Union européenne », *Journal de droit européen*, 2013, p. 107.

³⁶ CJUE, 24 avril 2012, aff. C-571/10, point 91.

³⁷ K. DE VRIES, « Towards Integration and Equality for Third Country Nationals? Reflexions on *Kamberaj* », *ELRev.*, 2013, p. 248.

³⁸ CJCE, 29 avril 2004, *Orfanopoulos*, aff. jointes C-482 et 493/01, *Rec.* p. I-5257, point 99 ; CJUE, 22 mai 2012, *P.I. / Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, aff. C-348/09, *nep.*, point 32.

droit de séjour permanent sur son territoire sauf pour des raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique ».

La présomption du lien d'intégration du citoyen européen n'implique pas forcément la limitation du pouvoir étatique. Le degré réel d'intégration dans sa dimension factuelle doit être apprécié au cas par cas. La Cour de justice affirme, dans l'affaire *Tsakouridis*, que la directive 2004/38 « met en place un régime de protection à l'encontre des mesures d'éloignement qui est fondé sur le degré d'intégration des personnes concernées dans l'État membre d'accueil, de sorte que plus l'intégration des citoyens de l'Union et des membres de leur famille est forte dans l'État membre d'accueil et plus forte devrait être la protection de ceux-ci contre l'éloignement »³⁹. Toutefois, l'arrêt *Ziebell* met en évidence la variation de la portée de la fonction limitative du principe d'intégration selon qu'il s'agisse d'un citoyen européen ou d'un ressortissant d'État tiers⁴⁰. La Cour de justice reconnaît dans cette affaire qu'avant d'adopter une décision d'éloignement d'un résident de longue durée, ressortissant turc, « les autorités compétentes de l'État membre d'accueil sont tenues de prendre en considération la durée de la résidence de l'intéressé sur le territoire de cet État, son âge, les conséquences d'un éloignement pour la personne concernée et les membres de sa famille ainsi que les liens de cette dernière avec l'État de résidence ou l'absence de liens avec l'État d'origine »⁴¹. Mais la Cour affirme dans le même arrêt que le statut de citoyen européen « justifie la reconnaissance au profit des seuls citoyens de l'Union de garanties considérablement renforcées en ce qui concerne l'éloignement, telles que celles énoncées à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 »⁴². Nous pouvons ainsi considérer que la fonction limitative du

lien d'intégration dans le contexte des mesures d'éloignement est renforcée par l'objectif d'intégration du migrant dans la société de l'État d'accueil qui concerne, en premier lieu, les citoyens européens. Pour revenir à l'arrêt *Tsakouridis*, la mesure d'éloignement ne saurait « compromettre la réinsertion sociale du citoyen de l'Union dans l'État où il est véritablement intégré, laquelle est dans l'intérêt non seulement de ce dernier, mais également de l'Union européenne en général »⁴³.

B. Fonction limitative et dualité de rattachement

L'effet limitatif du principe d'intégration du migrant dans l'État membre d'accueil, en dehors de la problématique du rapport vertical entre pouvoirs de l'État membre et droit de l'Union, couvre le rapport horizontal entre deux États membres potentiellement compétents pour l'octroi de prestations sociales au travailleur migrant. La question ne concerne plus l'appréciation du lien réel d'intégration, mais le double rattachement d'un travailleur et les conséquences qui en résultent.

Plus précisément, cette question concerne les travailleurs frontaliers qui tissent un lien économique avec l'État d'emploi alors que le lien personnel se situe dans l'État de résidence. L'exercice de la compétence de l'État membre, qu'il s'agisse de l'État d'emploi ou de l'État de résidence, dans le domaine de l'octroi de prestations de sécurité sociale, est limité par la détermination de l'État compétent par le niveau européen. En effet, la compétence de coordination dont l'Union dispose en matière de sécurité sociale lui a permis d'adopter le règlement 883/2004, remplaçant le règlement 1408/71, portant coordination des systèmes de sécurité sociale. Ledit règlement opère le rattachement des différentes prestations de sécurité sociale au lien économique ou au lien personnel, de manière à désigner comme compétent l'État d'emploi ou l'État de résidence. Or, une telle désignation est contraignante, l'État d'emploi ou l'État de résidence n'ayant pas la possibilité d'exercer leurs compétences à l'égard du travailleur frontalier en dehors des termes issus du règlement.

³⁹ CJUE, 23 novembre 2010, aff. C-145/09, *Rec.* p. I-11979, point 25. V. aussi le point 34 de l'arrêt *P.I.* Pour un commentaire, G. ANAGOSTARAS, « Enhanced Protection of EU Nationals against Expulsion and the Concept of Internal Public Security : Comment on the "PI" Case », *ELRev.*, 2012, p. 627 ; L. AZOULAI, *CMLRev.*, 2013, p. 553.

⁴⁰ M. MARESCAU, « Turkey : A Candidate State Destined to Join the Union », in N. NIC SHUIBHNE, L.W. GORMLEY (dir.), *From Single Market to Economic Union. Essays in Memory of John A Usher*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 323.

⁴¹ CJUE, 8 décembre 2011, *Ziebell*, aff. C-371/08, point 80.

⁴² *Ibid.*, point 73.

⁴³ *Préc.*, point 50.

La Cour de justice a ainsi confirmé, dans l'arrêt *Jeltes*, que le rattachement opéré par le règlement, selon lequel le travailleur frontalier se trouvant en chômage complet doit se mettre à la disposition des services de l'emploi de son État de résidence, constitue une obligation et non d'une faculté⁴⁴. Si la désignation au niveau européen de l'État compétent pour l'octroi des différentes prestations de sécurité sociale vise à éviter les lacunes ou le cumul de protection⁴⁵, il n'en demeure pas moins que la discrétion de l'État membre quant au champ d'application *rationae personae* de sa compétence est limitée par l'eupéanisation du rattachement des prestations sociales à un des deux aspects, économique ou personnel, du lien d'intégration.

Il convient de noter que la réalité du lien d'intégration aurait permis, selon l'arrêt *Miethe*⁴⁶, au travailleur frontalier en chômage de bénéficier des prestations de chômage dans les conditions les plus favorables pour lui s'agissant de chercher un emploi, à savoir auprès de l'État d'emploi au sein duquel il aurait conservé des liens personnels et professionnels. Le législateur européen opte toutefois, dans le règlement 883/2004, pour une présomption de lien au sein de l'État de résidence, ce qui limite la prise en compte de l'arrêt *Miethe* en réglementant la répartition horizontale des compétences⁴⁷.

⁴⁴ CJUE, 11 avril 2013, *Jeltes*, aff. C-443/11, point 31. V. F. SIMONETTI, « Coordination of Unemployment Benefits for Migrant and Frontier Workers : What are the Most Favourable Conditions to Find New Employment ? », *European Law Reporter*, 2013, p. 123.

⁴⁵ O. GOLYNKER, *Ubiquitous Citizens of Europe. The Paradigm of Partial Migration*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, pp. 129 et s.

⁴⁶ CJCE, 2 juin 1986, *Miethe*, aff. 1/85, *Rec.* p. 1837.

⁴⁷ Le travailleur frontalier au chômage a toutefois la possibilité complémentaire de s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès

Dans ce contexte, le lien d'intégration revêt la qualité de principe de désignation de l'État compétent. Il encadre également l'exercice de la compétence de celui-ci, en ce qu'il permet à la Cour de justice d'intervenir dans l'appréciation des critères nationaux d'octroi de certaines prestations, tel le complément différentiel. Plus précisément, le lien économique avec l'État membre d'emploi nécessitant l'égalité de traitement avec les travailleurs non frontaliers, la Cour de justice guide le juge national dans la définition des prestations à prendre en considération pour le calcul de la différence de traitement entre l'État d'emploi et l'État de résidence, lorsque c'est dans ce dernier que le travailleur frontalier bénéficie de certaines prestations⁴⁸.

Le principe d'intégration du migrant dans la société de l'État d'accueil, outre son effet permissif ou limitatif sur la marge d'appréciation de l'État membre dans la logique de la balance des intérêts, nous incite ainsi à réfléchir sur l'encadrement des pouvoirs du juge national. Si l'appréciation concrète du lien réel et de ses conséquences relève de sa compétence, la question reste de savoir dans quelle mesure la portée du principe d'intégration, dans le sens de l'évaluation du critère de rattachement, peut être saisie par le juge national.

des services de l'État membre du dernier emploi afin d'y obtenir une aide supplémentaire au reclassement.

⁴⁸ CJUE, 24 octobre 2013, *CNPF / Lachheb*, C-177/12. La Cour de justice apprécie la qualification du boni pour enfant luxembourgeois de prestation sociale qui devrait être prise en compte dans le calcul du complément différentiel. Pour une approche générale, v. Ph. LHERNOULD, « New Rules on Conflicts : Regulations 883/2004 and 987/2009 », *ERA-Forum : scripta iuris europaei*, 2011, p. 25.