

RÉKA SOMSSICH

Le regroupement familial et les exigences linguistiques

Family reunification is one of the few areas of immigration law which had been regulated at EU level. The Directive of 2003 leaves however a certain room of manoeuvre to the Member States due to its vague wording. The present paper aims to identify the difficulties linked to the imposition of pre-entry language requirements especially in the light of the fundamental rights.

L'intégration linguistique, à savoir la connaissance de la langue du pays d'accueil, au moins à un niveau de base, est un volet essentiel, même si elle n'est pas la question la plus essentielle de l'intégration culturelle des migrants. Le mode de l'intégration linguistique et la manière de porter preuve des connaissances de langue du pays d'accueil varient d'État à État. Dans certains pays ces exigences sont postérieures à l'entrée de l'immigrant,¹ dans d'autres elles constituent une condition préalable.²

Dans la pratique, au niveau du regroupement familial, la question de l'intégration culturelle surgit souvent comme une condition préalable à remplir avant que la réunification ait lieu. En vertu de la législation de certains États, le conjoint du regroupant, avant d'obtenir un permis de séjour doit réussir un test de langue pour prouver qu'il possède les connaissances linguistiques de base dans la langue du pays d'accueil. Ces exigences sont vues par les organisations internationales chargées de veiller au respect des droits fondamentaux, comme des conditions discriminatoires en elle-mêmes ainsi qu'une menace pour la vie de famille.³

De plus, ces prérequis linguistiques sont devenus un aspect central des politiques d'immigration et d'intégration dans de nombreux pays (Pochon-Berger, Lenz 2014 : 10) car ils peuvent avoir un impact considérable sur l'ampleur de l'immigration. Selon une résolution adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil d'Europe, la baisse d'au moins 20 % des demandes de regroupement familial enregistrées dans un état membre et la diminution de 40 % du nombre de personnes demandant ou bénéficiant d'un titre de séjour permanent dans un autre donnent une indication claire de l'effet, intentionnel ou non, de l'introduction de ces mesures.⁴

Cette contribution se concentre sur la légitimité de ces exigences linguistiques à la lumière du droit européen. Elle vise à démontrer à quel point l'obscurité ou la nature vague de certaines notions du droit européen peuvent porter atteinte à l'interprétation et à

¹ Comme en Espagne, en République Tchèque, en Italie, en Suède et en France.

² Comme en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas.

³ De telles conclusions ont été adoptées par la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (AS/Mig (2012) 01, p. 3).

⁴ Les tests d'intégration: aide ou entrave à l'intégration ? Résolution 1973 (2014), point 3.

l'application uniforme du droit de l'Union européenne et peuvent provoquer des divergences dans les législations nationales et dans la pratique des autorités et des juridictions des états membres.

Le regroupement familial est un des rares sujets de l'immigration choisie qui est harmonisé au niveau européen. La directive 2003/86⁵ s'inscrit dans le cadre plus large du droit au respect de la vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En dépit de sa qualité de droit fondamental, le principe connaît des conditions qui peuvent rendre son exercice difficile. La directive prévoit des limitations contraignantes que les États membres sont tenus de respecter et des limitations optionnelles que les États membres sont libres d'appliquer.

En vertu de la directive, le regroupant (le ressortissant du pays tiers déjà accueilli par un État membre et qui demande le regroupement avec sa famille) doit être un travailleur qui a un contrat de travail pour une durée d'au moins un an et a une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent. Donc la qualité de travailleur du regroupant, avec les chances réelles d'intégration, s'imposent de manière contraignante.

La directive énumère un nombre de critères que les États membres restent libre d'exiger (un logement approprié, une assurance maladie et des ressources stables et suffisantes). La directive reste pourtant silencieuse sur la possibilité des États membres d'imposer des exigences linguistiques préalables ou postérieures mais elle ne l'exclut pas non plus. En vertu de l'article 7 de la directive, les États membres peuvent exiger des membres de la famille du regroupant qu'ils se conforment aux « mesures d'intégration ». Pourtant la directive manque à définir la portée de la notion « mesures d'intégration ».

L'article 7 avait été inséré à l'initiative de trois pays cibles de l'immigration, à savoir l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche (Groenendijk, 2008) et sa formulation tend à suggérer qu'elle est certainement l'issue d'un compromis. La nature vague de la disposition, offre aux États membres une marge de manœuvre considérable et c'est dans le cadre de cette disposition que les exigences linguistiques préalables sont imposées par certains États.

En Allemagne depuis 2007 ou aux Pays-Bas depuis 2006, pour bénéficier du droit au regroupement familial, un conjoint doit apporter la preuve qu'il possède des connaissances de base de l'allemand ou du néerlandais permettant de comprendre et d'utiliser des expressions usuelles de tous les jours.

La première question qui se pose par rapport à la conformité des exigences préalables des connaissances linguistiques relatives à l'esprit de la directive, est de savoir si ces exigences en elles-mêmes ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux, à savoir au respect de l'unité de la famille, dont la mise en œuvre était l'objectif de la directive.

⁵ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (JO L 251/12, 3.10.2003.).

Et même si la tenabilité de ces mesures n'est pas contestée en principe, leur conformité n'est-elle pas conditionnée par les circonstances dans lesquelles elles sont appliquées ? L'accessibilité des formations de langue dans le pays d'origine en général et pour le requérant tout particulièrement, n'a-t-il pas une incidence sur cette conformité ? Le niveau de scolarité du requérant ne doit-il pas jouer un rôle important en mesurant le niveau linguistique, tout en sachant que les requérants sont dans la plupart des cas, des femmes, qui très souvent, sont peu scolarisées ou ne sont pas scolarisées du tout ou qui n'ont pas eu la possibilité d'apprendre des langues étrangères ? Qui est tenu de couvrir les frais afférents aux formations de langues et aux examens, est-ce que ces formations ou examens sont gratuits ou non ? Et finalement l'intérêt de l'enfant est-il pris en considération ? En vertu de la directive, les enfants ne peuvent pas être soumis aux examens de langue, ils reçoivent automatiquement, un titre de séjour en raison du regroupement familial. Il peut donc arriver que la mère qui est obligée de passer l'examen pour obtenir le visa, soit séparée de ses enfants, qu'elle n'aura pas le droit de rejoindre sans passer l'examen.

Néanmoins, la mesure d'intégration est une notion du droit européen. Aussi, seule la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est habilitée à interpréter cette dernière de manière contraignante et décide également de la tenabilité des prérequis linguistiques en vertu des mesures d'intégration. Pourtant celle-ci doit être saisie pour qu'elle puisse statuer. Elle peut être interrogée par les juridictions nationales si dans une affaire qui leur est soumise, l'interprétation s'avère nécessaire ou elle peut être saisie par la Commission européenne si celle-ci estime que certaines dispositions du droit européen sont violées par les États membres.

Les réglementations allemande et néerlandaise ont été vivement critiquées dans les deux pays par les ONG, les avocats et par les juridictions nationales qui soutenaient que les mesures en question ne facilitent pas l'intégration et la sauvegarde de l'unité de la famille mais sélectionnent les migrants éduqués. Suite au nombre élevé des refus d'autorisation de séjour, plusieurs recours contestant la compatibilité des tests linguistiques et surtout les conséquences de leur non-réussite avec les droits fondamentaux étaient initiés devant les juridictions allemandes et néerlandaises. Les requérants étaient souvent des femmes analphabètes.

En 2010, le Tribunal administratif fédéral allemand a jugé les exigences linguistiques comme compatibles avec la directive sans saisir la CJEU.⁶ Il a basé sa décision sur les travaux préparatoires de la directive, en soutenant que la raison d'inclure la possibilité d'appliquer des mesures d'intégration était exactement d'autoriser les États membres à maintenir les exigences linguistiques. Il a, de plus, estimé que la législation allemande remplissait le critère de proportionnalité. Le tribunal se trouvait être soutenu par le rapport de la Commission européenne sur l'application de la Directive⁷ qui estimait que les exigences linguistiques préalables ou ultérieures ont pour objectif de faciliter

⁶ BVerwG 1 C 8.09.

⁷ COM (2008) 610 final.

l'intégration des membres de la famille et qu'elles ne peuvent être contestées que si elles ne respectent pas le principe de proportionnalité.⁸

L'interprétation du Tribunal administratif fédéral n'était pas partagée par les juridictions néerlandaises. En 2011 le Tribunal de la Haye a posé des questions à la CJEU sur l'interprétation de l'article 7 de la directive dans une affaire où le permis de séjour de M^{me} Imran, la femme d'un ressortissant Afghan résidant et travaillant aux Pays Bas, avait été refusée au motif qu'elle ne s'était pas présentée à l'examen de langue.⁹ Ses huit enfants qui n'étaient pas soumis au test d'intégration résidaient depuis 2009 aux Pays Bas, elle était donc la seule personne de la famille qui ne pouvait pas bénéficier de la réunification.

Pourtant après avoir référé la question à la CJEU, un permis de séjour provisoire a été délivré à M^{me} Imran par les autorités néerlandaises qui a rendu l'affaire caduque. Même sans être résolue, l'affaire a eu des conséquences importantes sur l'évolution de la jurisprudence concernant les exigences linguistiques car elle a été clôturée à un stade où les observations écrites de la Commission Européenne dans lesquelles, elle a soutenu que les exigences linguistiques appliquées aux Pays Bas étaient contraires à la directive, avaient déjà été présentées à la CJEU.

La position nuancée de la Commission, avait été renforcée dans ses lignes directrices de 2014 pour l'application de la directive¹⁰ dans laquelle a été souligné que la recevabilité des mesures d'intégration dépend de la manière dont elles poursuivent l'objectif de faciliter l'intégration et respectent le principe de la proportionnalité. De plus, elle met en exergue que la conformité aux mesures d'intégration ne peut constituer une condition absolue à laquelle le droit au regroupement familial est subordonné.

Ce fait a provoqué un revirement de la jurisprudence nationale allemande. La CJUE a été saisie en 2011 par le tribunal administratif fédéral puis en 2012 par le tribunal administratif de Berlin. Aucune de ces initiatives n'a été couronnée de succès, car dans chaque affaire, suite aux interventions des autorités qui ont finalement délivré les permis de séjour, les questions ont dû être retirées étant donné que la CJEU n'a pas vocation à répondre aux questions hypothétiques qui ne sont pas nécessaires pour le juge national à la résolution de l'affaire sur laquelle il doit statuer.

Finalement une question de la Cour administrative de Berlin en 2013 a fait son chemin jusqu'à la CJEU.¹¹ Dans l'affaire principale la requérante, M^{me} Dogan, ressortissante turque souhaitait rejoindre son époux en Allemagne qui y vivait depuis 1998. M^{me} Dogan a réussi l'examen de langue (un questionnaire à choix multiples) mais les autorités allemandes lui ont refusé la délivrance du visa après avoir constaté que M^{me} Dogan était analphabète et que c'était par une chance heureuse qu'elle avait finalement passé l'examen. Même tranchée par la CJEU, l'affaire n'a pas décidé de la tenabilité des exigences

⁸ Point 4.3.4 du rapport.

⁹ C-155/11, PPU, Imran.

¹⁰ COM (2014) 2010 final.

¹¹ C-138/13, Dogan.

linguistiques parce que M^{me} Dogan tombait sous le champ d'application du traité d'association signé avec la Turquie qui d'une façon générale interdisait l'introduction des mesures restrictives en matière du droit d'établissement. La directive sur le regroupement familial n'était alors pas pertinente. Il est pourtant devenu clair qu'aucune mesure d'intégration ne peut être appliquée à l'encontre des membres de famille des regroupants turcs ou des ressortissants des pays tiers dont le pays d'origine a conclu un accord d'association avec l'Union européenne.

Il a fallu attendre deux ans afin que la CJEU puisse finalement mettre fin à l'incertitude juridique. Dans les affaires jointes K et A¹², référées de nouveau par le tribunal de la Haye, la question était de savoir si les examens de langue obligatoires et le versement des frais d'examen étaient conformes aux mesures d'intégration.

Dans son arrêt, la CJEU dispose que compte tenu du niveau élémentaire des connaissances exigées, en principe, l'obligation de réussir un examen de langue avant l'entrée, ne porte pas, en elle-même, atteinte à l'objectif du regroupement familial poursuivi par la directive, mais ces mesures ne peuvent pas avoir pour le but de sélectionner les requérants. En outre, des circonstances individuelles particulières, telles que l'âge, le niveau d'éducation, la situation financière ou l'état de santé des membres de la famille du regroupant concernés, doivent être prises en considération. Donc une individualisation de l'examen des demandes est requise.

Il est clair que l'interprétation de la CJEU est le fruit de l'action et l'approche ciblée des tribunaux néerlandais et allemands qui n'étaient pas découragés par l'annulation successive de leurs référés et ont finalement poussé une affaire jusqu'à la fin. L'arrêt de la CJEU restreint d'une manière considérable le champs de manœuvre des États membres. Même si ceux-ci restent théoriquement libres d'obliger les requérants de passer les examens de langue préalables, l'exigence d'individualisation va largement limiter la possibilité de rejeter les demandes en raison de non-réussite. Les formations et les examens doivent être donnés gratuitement à ceux qui n'ont pas de ressources suffisantes. Pour autant, l'absence d'une prohibition absolue des tests linguistiques préalables et l'imposition de l'exigence d'individualisation soulève de nouveaux risques, ceux de la fragmentation de la jurisprudence nationale en fonction des catégories des migrants (Soisson, Schuhmacher, 2014 : 7).

Bibliographie

GROENENDIJK Kees (2008), « La Nouvelle politique d'intégration (NPI) aux Pays-Bas depuis 2002 », *Cultures & Conflits* (en ligne) 69, mis en ligne le 17 juin 2008, consulté le 2 mars 2016.

POCHON-BERGER Evelyne, LENZ Peter (2014), « Les prérequis linguistiques et l'usage de tests de langue à des fins d'immigration et d'intégration: une synthèse de la littérature académique », Rapport du Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme, Fribourg.

¹² C-153/14, K et A.

SOISSON Anne, SCHUHMACHER Pascal (2014), « Quand la liberté d'établissement fait la courte échelle au regroupement familial », *La Revue des droits de l'homme* (en ligne), mis en ligne le 22 juillet 2014, consulté le 2 mars 2016.

RÉKA SOMSSICH

Université Eötvös Loránd de Budapest
Courriel : somssichreka@ajk.elte.hu