



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22 juillet 2014
Sj.g(2014)2688061

*Documents de procédure
juridictionnelle*

ORIG:NL

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES DE LA COUR DE JUSTICE DE
L'UNION EUROPÉENNE**

OBSERVATIONS ECRITES

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par la

COMMISSION EUROPEENNE

représentée par M^{me} Maria Condou-Durande, conseillère juridique, et M. Geert Wils, membre de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M^{me} Merete Clausen, également membre de son service juridique, bâtiment Bech, 2721 Luxembourg, et consentant à la signification de tous les actes de procédure via e-Curia,

dans l'affaire C-153/14,

Secrétaire d'État à la sécurité et à la justice contre K et A

[jurisdiction de renvoi: Raad van State (Pays-Bas)]

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, en vertu de l'article 267 TFUE, par le Raad van State (Pays-Bas), par décision du 1^{er} avril 2014, au sujet de l'interprétation de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (JO L 251 du 3.10.2003, p. 12).

1. QUESTIONS PRÉJUDICIELLES ET CONTEXTE

1. Le Raad van State pose à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes:

«1.a Peut-on interpréter le terme «mesures d'intégration», figurant à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial (JO L 251, p. 12 avec rectification parue au JO 2012, L 71), en ce sens que les autorités compétentes d'un État membre peuvent exiger d'un membre de la famille d'un regroupant qu'il démontre disposer d'une connaissance de la langue officielle de cet État membre à un niveau correspondant au niveau A1 du cadre européen de référence pour les langues, ainsi que d'une connaissance de base de la société de cet État membre, avant d'autoriser l'entrée et le séjour de ce membre de la famille?»

1.b Pour répondre à cette question, importe-t-il, également au regard du critère de proportionnalité tel que défini dans le livre vert du 15 novembre 2011 relatif au droit au regroupement familial, que la législation nationale comportant l'exigence visée à la question 1.a, prévoit que, sous réserve de la circonstance où le membre de la famille a démontré qu'il n'est, en raison d'un handicap mental ou physique, durablement pas en mesure de se présenter à l'examen d'intégration civique, ce n'est qu'en cas de combinaison de circonstances individuelles très particulières permettant de supposer que le membre de la famille n'est durablement pas en mesure de satisfaire aux mesures d'intégration que la demande d'autorisation d'entrée et de séjour ne fera pas l'objet d'un rejet?»

2. Compte tenu du critère de proportionnalité tel que défini dans le livre vert, l'objectif de la directive 2003/86/CE, et en particulier son article 7, paragraphe 2, s'oppose-t-il à ce que les frais afférents à l'examen ayant pour objet d'évaluer si le membre de la famille satisfait aux mesures d'intégration précitées s'élèvent à un montant de 350 euros, dû à chaque présentation à l'examen, et à ce que le coût, dû une seule fois, du dossier de préparation à l'examen s'élève à 110 euros?»

2. Ces questions préjudicielles portent sur l'intégration civique à l'étranger en tant que condition d'admission aux Pays-Bas dans le cadre du regroupement familial¹. Elles sont donc similaires aux questions préjudicielles qui ont été posées à la Cour dans l'affaire C-155/11 PPU, Imran, puis retirées² dès que la personne concernée a obtenu, en application

¹ Point 1.1 de la décision de renvoi.

² Ordonnance de la Cour du 10 juin 2011 dans l'affaire C-155/11 PPU, Imran/Minister van Buitenlandse Zaken, ECLI:EU:C:2011:387.

de la clause d'équité³ et juste après la communication des observations écrites de la Commission au gouvernement néerlandais, l'autorisation de séjour aux Pays-Bas⁴.

3. Des questions similaires portant sur les exigences imposées par l'Allemagne en matière de connaissances linguistiques comme condition préalable à l'autorisation de regroupement familial ont été posées à la Cour dans les affaires C-513/12 Ayalti⁵ et C-138/13 Dogan. Dans l'affaire Ayalti, la juridiction de renvoi a retiré sa demande de décision préjudicielle, l'intéressée ayant obtenu l'autorisation de séjour en Allemagne après avoir fourni la preuve requise de sa connaissance de la langue allemande⁶. Dans l'affaire Dogan, il existe des conclusions de l'avocat général Mengozzi⁷ ainsi qu'un arrêt⁸. Étant donné que dans cet arrêt, la Cour a déclaré, conformément aux conclusions de l'avocat général, que l'application de la mesure d'intégration en cause allait à l'encontre de l'interdiction de restriction de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel à l'accord d'association avec la Turquie, il n'y avait pas lieu de répondre à la deuxième question, que l'avocat général a examinée à titre subordonné⁹ et qui concernait la compatibilité des exigences allemandes en matière de connaissances linguistiques avec l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86/CE.

³ Voir ci-après au point 12.

⁴ Betty de Hart, Tineke Strik & Henrike Pankratz, Family Reunification A barrier or facilitator of integration? Country report of The Netherlands, 21 janvier 2012, téléchargé le 15 juillet 2014 à partir du lien suivant: <http://familyreunification.eu/wp-content/uploads/2013/03/Dutch3.pdf>, p. 45 et 54.

Les observations de la Commission sont datées du 4 mai 2011, l'autorisation de séjour du 30 mai 2011 (ECLI:EU:C:2011:387, point 14).

⁵ Ordonnance du président de la Cour du 25 mars 2013 dans l'affaire C-513/12, Ayalti/Allemagne, ECLI:EU:C:2013:210.

⁶ Décision VG 29 K 138.12 V du Verwaltungsgericht Berlin du 8 mars 2013, enregistrée auprès de la Cour le 13 mars 2013 en tant que pièce n° 929775.

⁷ Conclusions de l'avocat général Mengozzi du 30 avril 2014 dans l'affaire C-138/13, Dogan/Allemagne, ECLI:EU:C:2014:287.

⁸ Arrêt de la Cour du 10 juillet 2014 dans l'affaire C-138/13, Dogan/Allemagne, ECLI:EU:C:2014:2066.

⁹ Renvoi à la note de bas de page 7, points 44 à 61.

4. La Commission confirme en l'espèce ses prises de position dans les affaires Imran, Ayalti et Dogan, ainsi que dans sa communication au Parlement européen et au Conseil du 3 avril 2014.¹⁰

2. LE CADRE JURIDIQUE

2.1. Le droit de l'Union européenne

5. Les articles 7 et 24 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sont libellés comme suit:

«Article 7 - Respect de la vie privée et familiale

Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications.

Article 24 Droits de l'enfant

1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.

2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.»

6. L'article 1^{er}, l'article 4, paragraphe 1, l'article 5, paragraphe 5, et les articles 7 et 17 de la directive 2003/86/CE disposent ce qui suit:

«Article premier

Le but de la présente directive est de fixer les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial dont disposent les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres.

Article 4

¹⁰ Point 4.5, «Mesures d'intégration», de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, 3 avril 2014, COM(2014) 210 final.

1. Les États membres autorisent l'entrée et le séjour, conformément à la présente directive et sous réserve du respect des conditions visées au chapitre IV, ainsi qu'à l'article 16, des membres de la famille suivants:

a) le conjoint du regroupant;

b) les enfants mineurs du regroupant et de son conjoint [...];

...

Par dérogation, lorsqu'un enfant a plus de 12 ans et arrive indépendamment du reste de sa famille, l'État membre peut, avant d'autoriser son entrée et son séjour au titre de la présente directive, examiner s'il satisfait à un critère d'intégration prévu par sa législation existante à la date de la mise en œuvre de la présente directive.

Article 5

...

5. Au cours de l'examen de la demande, les États membres veillent à prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur.

Article 7

1. Lors du dépôt de la demande de regroupement familial, l'État membre concerné peut exiger de la personne qui a introduit la demande de fournir la preuve que le regroupant dispose:

a) d'un logement...;

b) d'une assurance maladie...;

c) de ressources stables et régulières...

2. Les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national.

En ce qui concerne les réfugiés et/ou les membres de la famille de réfugiés visés à l'article 12, les mesures d'intégration visées au premier alinéa ne peuvent s'appliquer qu'une fois que les personnes concernées ont bénéficié du regroupement familial.

Article 17

Les États membres prennent dûment en considération la nature et la solidité des liens familiaux de la personne et sa durée de résidence dans l'État membre, ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine, dans les cas de rejet d'une demande, de retrait ou de non-renouvellement du titre de séjour, ainsi qu'en cas d'adoption d'une mesure d'éloignement du regroupant ou des membres de sa famille.»

7. Les considérants suivants de la directive 2003/86/CE présentent un intérêt particulier en l'espèce:

«2) *Les mesures concernant le regroupement familial devraient être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée dans de nombreux instruments du droit international. La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par l'article 8 de la convention européenne pour la protection des droits humains et des libertés fondamentales et par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.*

4) *Le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité.*

5) *Les États membres devraient mettre en œuvre les dispositions de la présente directive sans faire de discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.*

6) *Afin d'assurer la protection de la famille ainsi que le maintien ou la création de la vie familiale, il importe de fixer, selon des critères communs, les conditions matérielles pour l'exercice du droit au regroupement familial.*

9) *Le regroupement familial devrait viser, en tout état de cause, les membres de la famille nucléaire, c'est-à-dire le conjoint et les enfants mineurs.*

14) *Le regroupement familial peut être refusé pour des raisons dûment justifiées. Notamment, la personne qui souhaite se voir accorder le regroupement familial ne devrait pas constituer une menace pour l'ordre public et la sécurité publique. La notion d'ordre public peut couvrir la condamnation pour infraction grave. Dans ce cadre, il est à noter que les notions d'ordre public et de sécurité publique couvrent également les cas où un ressortissant d'un pays tiers appartient à une association qui soutient le terrorisme, qui soutient une association de ce type ou a des visées extrémistes.»*

2.2. Le droit national

8. La législation néerlandaise applicable est résumée aux points 9 à 15 de la décision de renvoi.
9. Aux termes de l'article 16, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers, *«une demande de permis de séjour à durée limitée, [...], peut être rejetée si*
(...)
h. l'étranger, qui ne relève pas d'une des catégories visées à l'article 17, paragraphe 1, serait soumis, après avoir reçu l'autorisation de séjour régulier aux Pays-Bas, à l'obligation d'intégration civique aux termes des articles 3 et 5 de la loi sur l'intégration

civique et ne dispose pas des connaissances de base relatives à la langue et à la société néerlandaises».

10. En complément au point 10, in fine, de la décision de renvoi, il est précisé que les catégories qui, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers, sont dispensées de l'obligation d'intégration civique, comprennent également, outre les citoyens de l'Union et les membres de leur famille bénéficiant d'un droit de séjour tiré du droit de l'Union, les étrangers *«qui [ont] la nationalité d'un des pays désignés par règlement de notre ministre, en accord avec notre ministre des affaires étrangères»*. Il s'agit des personnes originaires d'Australie, du Canada, du Japon, de Nouvelle-Zélande, des États-Unis d'Amérique et de Corée du Sud. Le gouvernement néerlandais explique ce choix par le fait *«que ces pays sont similaires aux États membres de l'Union sur le plan socio-économique et politique»*¹¹.
11. En complément des points 10 et 12 de la décision de renvoi, il y a lieu de noter qu'il existe entre la loi de 2000 sur les étrangers et l'arrêté de 2000 sur les étrangers une importante différence au niveau de l'auxiliaire employé. Alors qu'aux termes de l'article 16, paragraphe 1, point h), de la loi sur les étrangers, *«une demande ...peut être rejetée»*¹², l'article 3.71, paragraphe 1, de l'arrêté de 2000 sur les étrangers dispose que *«la demande est rejetée»*¹³. Le refus est donc automatique.
12. Ce refus automatique connaît deux exceptions. En premier lieu, si la personne concernée est en mesure de démontrer qu'elle n'est, en raison d'un handicap mental ou physique, durablement pas en mesure de se présenter à l'examen de base d'intégration civique¹⁴. En deuxième lieu, si la personne concernée n'a pas réussi l'examen de base d'intégration civique et que le rejet de sa demande donnerait lieu à une situation d'injustice majeure¹⁵.

¹¹ Observations écrites du gouvernement néerlandais dans l'affaire C-155/11 Imran, enregistrées le 5 mai 2001 auprès de la Cour sous le n° 873046, point 32.

¹² Avant-dernier alinéa du point 10 de la décision de renvoi (italiques ajoutés par la Commission).

¹³ Première phrase du point 12 de la décision de renvoi (italiques ajoutés par la Commission).

¹⁴ Article 3.71 *bis*, paragraphe 2, point c), de l'arrêté de 2000 sur les étrangers, voir point 12, troisième alinéa, et point 15.5, premier alinéa, de la décision de renvoi.

¹⁵ Article 3.71 *bis*, paragraphe 2, point d), de l'arrêté de 2000 sur les étrangers, voir point 12, quatrième alinéa, et points 13 et 24 de la décision de renvoi.

Cette seconde exception, qui est connue sous le nom de «clause d'équité», est clarifiée dans la circulaire de 2000 sur les étrangers¹⁶ et dans une instruction de service du service de l'immigration et des naturalisations¹⁷. Dans cette instruction de service, on peut lire, entre autres, que *«n'est pas considérée comme circonstance individuelle particulière, la seule circonstance que:*

(...)

4. l'étranger ne dispose pas d'un matériel pédagogique suffisant

5. le matériel pédagogique n'est pas disponible dans la langue de l'étranger

6. l'étranger ne bénéficie pas d'un accompagnement / soutien adéquat pour préparer l'examen

7. l'étranger est analphabète

(...)

10. l'étranger est temporairement malade

11. l'étranger a une famille et des enfants à charge

15. l'étranger est confronté à des problèmes concernant ses déplacements et à d'autres difficultés de ce type.

(...)

Une combinaison de ces circonstances pourrait conduire à une situation d'injustice majeure.»

3. EXPOSÉ DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

13. Les faits et la procédure au principal sont résumés aux points 1 à 5, 16 et 17 de la décision de renvoi. Il s'agit, d'une part, d'une conjointe azerbaïdjanaise, M^{me} K, qui a produit un certificat médical¹⁸, et, d'autre part, d'une conjointe nigériane, M^{me} A, qui a trois enfants et qui a produit des documents médicaux établissant qu'elle souffre de troubles psychologiques¹⁹.

¹⁶ Voir point 13 de la décision de renvoi.

¹⁷ Voir point 15.5, deuxième alinéa, de la décision de renvoi.

¹⁸ Point 2 de la décision de renvoi.

¹⁹ Point 4 de la décision de renvoi.

4. RÉPONSE AUX QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

4.1. Réponse à la première question préjudicielle

14. Les questions préjudicielles 1.a) et 1.b) sont examinées ensemble ci-après.

4.1.1. *Utilisation incorrecte du terme «voorwaarde» dans la version néerlandaise de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE*

15. Au point 20 de la décision de renvoi, le Raad van State aborde les différences entre les versions linguistiques au sujet de l'utilisation du terme «voorwaarde» dans la version néerlandaise de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE. Il fait ainsi référence au fait que dans les versions française, allemande et anglaise de l'article 7, paragraphe 2, il est question de «*mesures d'intégration*», d'«*Integrationsmassnahmen*» et d'«*integration measures*», ce qui correspond au terme néerlandais «*integratiemaatregelen*»²⁰. Le juge de renvoi cite les observations écrites de la Commission dans l'affaire Imran²¹, selon lesquelles l'article 7, paragraphe 2, ne formule pas de conditions auxquelles il est possible de subordonner le droit au regroupement familial²². Le juge de renvoi déduit cependant de l'utilisation indifférenciée des termes «*integration measures*», «*integration conditions*» et «*integration requirements*» dans la version anglaise de la directive que les termes susmentionnés des versions française, allemande et anglaise de la directive ont la même signification que le terme «*integratievoorwaarden*» dans la version néerlandaise de la directive²³. C'est pour cette raison que le juge de renvoi ne pose pas de question sur les différences entre les versions linguistiques²⁴.
16. La Commission considère que pour répondre de façon utile aux questions préjudicielles posées, il est indispensable que la Cour se penche bel et bien sur ce point.

²⁰ Point 20.1 de la décision de renvoi. Soulignement ajouté.

²¹ Renvoi à l'affaire dans la note de bas de page 2. Observations écrites de la Commission, points 20 à 25.

²² Point 20.1 de la décision de renvoi.

²³ Point 20.2 de la décision de renvoi.

²⁴ Ibidem.

17. Dans la communication du 3 avril 2014, la Commission a souligné la distinction entre, d'une part, l'article 7, paragraphe 1, et l'article 4, paragraphe 1, de la directive, contenant des «*conditions préalables*» dont les États membres peuvent assortir l'autorisation d'entrée et de séjour qu'ils accordent à un membre de la famille et, d'autre part, l'article 7, paragraphe 2, qui prévoit la possibilité d'exiger du membre de la famille qu'il s'efforce de démontrer sa volonté d'intégration, par exemple en exigeant la participation à des cours de langue ou d'intégration, avant ou après son arrivée²⁵. Force est aux signataires des présentes observations écrites de constater, à regret, que, dans la version néerlandaise de la communication, probablement en raison de la formulation de l'article 7, paragraphe 2, le message est rendu incompréhensible précisément du fait de l'utilisation du terme «*integratievoorwaarde*»²⁶.
18. On trouvera la réponse la meilleure et la plus claire au problème de la version néerlandaise divergente de l'article 7, paragraphe 2, de la directive aux points 51 à 53 et au point 55 des conclusions de l'avocat général Mengozzi du 30 avril 2014 dans l'affaire Dogan²⁷, à laquelle la Commission s'associe.
19. Ainsi que la Cour l'a indiqué dans l'arrêt Chakroun²⁸, l'autorisation du regroupement familial est, dans le système de la directive 2003/86, la «*règle générale*» et les dispositions qui permettent d'y apporter des limitations doivent être interprétées de manière stricte²⁹. L'avocat général définit la notion de «*mesures d'intégration*» par

²⁵ Point 4.5, «*Mesures d'intégration*», dans la communication mentionnée dans la note de bas de page 10.

²⁶ Ainsi, la première phrase du troisième alinéa du point 4.5 de la communication dans sa version néerlandaise est incompréhensible: alors qu'au deuxième alinéa, il est souligné que l'article 7, paragraphe 2, et l'article 4, paragraphe 1, portent sur les **integratievoorwaarden** («critères d'intégration» et «conditions» dans la version française), le troisième alinéa dispose, dès la première phrase, que l'article 7, paragraphe 2, «biedt de lidstaten *daarentegen* de mogelijkheid om van onderdanen van derde landen te verlangen dat zij voldoen aan **integratievoorwaarden**» (*En revanche*, l'article 7, paragraphe 2, permet aux États membres d'exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux **mesures d'intégration**) (italiques ajoutés, gras dans l'original). Cette *opposition* incompréhensible entre le même terme utilisé deux fois n'existe dans aucune autre version linguistique de la communication et constitue donc manifestement une répétition particulièrement fâcheuse de l'erreur qui figure dans la version néerlandaise de l'article 7, paragraphe 2, de la directive.

²⁷ Renvoi à la note de bas de page 7.

²⁸ Arrêt du 4 mars 2010 dans l'affaire C-578/08, Chakroun/Minister van Buitenlandse Zaken, ECLI:EU:C:2010:117, point 43.

²⁹ Point 50 des conclusions dans l'affaire Dogan, renvoi à la note de bas de page 7.

rapport à celle de «conditions d'intégration», «qui ne se retrouve pas dans la directive 2003/86»³⁰, de sorte que ces deux notions ne sauraient en aucun cas être considérées comme synonymes. Il est clair que les mesures d'intégration doivent être considérées comme moins lourdes par rapport aux «conditions d'intégration»³¹. Une lecture systématique de l'article 7 de la directive 2003/86 plaide en ce sens. Les mesures d'intégration visées au paragraphe 2 ne sauraient avoir pour but de sélectionner les personnes qui pourront exercer leur droit au regroupement familial, car la sélection est le but poursuivi par les critères et les conditions prévus au paragraphe 1³². Les mesures d'intégration du paragraphe 2 doivent au contraire avoir essentiellement pour but de faciliter l'intégration dans les États membres³³. En réponse aux observations du gouvernement néerlandais dans l'affaire Dogan, l'avocat général indique que la nature divergente d'une version linguistique spécifique d'une disposition de droit de l'Union ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition, et que la version en question ne saurait non plus se voir attribuer un caractère prioritaire par rapport aux autres versions linguistiques³⁴.

20. L'avis du juge de renvoi qui est exposé au point 15 ci-dessus n'est donc pas partagé. La notion d'«integratievoorwaarden» dans la version néerlandaise de la directive 2003/86 doit être considérée comme une erreur (de traduction) à laquelle il convient de ne plus accorder d'importance.

³⁰ Point 51 des conclusions dans l'affaire Dogan. Dans la version néerlandaise, cette dernière expression est immédiatement contredite par un renvoi, entre crochets, au concept erroné d'«integratievoorwaarden» («conditions d'intégration»). Tant le point 51 que les points 52 et 56 contiennent plusieurs notes du traducteur de ce genre. Au point 53, elles figurent entre parenthèses. Aux points 46, 48 et 49, en revanche, la notion de "integratievoorwaarden" («conditions d'intégration») est incorrectement utilisée, sans aucune note du traducteur.

³¹ Point 52 des conclusions dans l'affaire Dogan.

³² Point 53 des conclusions dans l'affaire Dogan.

³³ Ibidem.

³⁴ Point 55 des conclusions dans l'affaire Dogan.

4.1.2. *Proportionnalité d'un examen d'entrée en tant que mesure d'intégration au sens de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE*

21. Lorsque l'avocat général Mengozzi conclut, sur la base de ce qui précède, que les «mesures d'intégration» au titre de l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86 ne peuvent pas s'ériger en «conditions» du regroupement familial, il ajoute que cette conclusion n'implique cependant pas que les personnes concernées ne peuvent se voir imposer que de simples obligations de moyens. L'expression «mesures d'intégration» est suffisamment large pour englober aussi des «obligations de résultat», à condition toutefois qu'elles soient proportionnées à l'objectif d'intégration visé par l'article 7, paragraphe 2, de la directive et que l'effet utile de celle-ci ne soit pas compromis³⁵. La Commission se rallie à cette position et explique ci-après ce que cela signifie, compte tenu du fait qu'il appartiendra à la juridiction de renvoi d'appliquer concrètement ce raisonnement au cas de la législation néerlandaise.
22. La proportionnalité de l'évaluation des connaissances linguistiques et des connaissances de la société que l'État membre exige avant d'accorder le regroupement familial doit être vérifiée aussi bien au niveau général qu'au niveau concret. L'expression «niveau général» signifie qu'il convient de vérifier si les examens, abstraction faite de leur application concrète et individuelle, sont propres à garantir la réalisation des objectifs d'intégration visés sans compromettre l'objectif de la directive 2003/86, qui est de favoriser le regroupement familial.
23. Pour répondre à cette question, le juge de renvoi doit tout d'abord vérifier si le contenu des examens est tel qu'il permet effectivement de vérifier, avant l'entrée sur le territoire, si le membre de la famille fait preuve de la volonté nécessaire pour intégrer son nouvel environnement³⁶. Des examens qui exigeraient un niveau de manifestation plus élevé que ce qui est nécessaire pour démontrer cette volonté d'intégration ne résisteraient pas à une analyse fondée sur le critère de proportionnalité, car ils auraient en réalité pour objectif de limiter le regroupement familial plutôt que de le favoriser.

³⁵ Point 56 des conclusions dans l'affaire Dogan.

³⁶ Communication mentionnée à la note de bas de page 10, point 4.5.

24. Toujours pour ce qui est de savoir si les mesures d'intégration sont, de manière générale, propres à atteindre l'objectif visé, le juge de renvoi doit également vérifier si les exemptions autorisées, mentionnées au point 10, sont compatibles avec les objectifs poursuivis par la législation nationale, qui, à leur tour, doivent pouvoir s'inscrire dans le cadre de l'objectif de la directive 2003/86. Si, après avoir examiné les examens, les raisons motivant les exemptions et les données statistiques qui les sous-tendent, le juge de renvoi parvient à la conclusion que ces exemptions peuvent effectivement être justifiées par le fait qu'elles bénéficient à des groupes qui, statistiquement, satisfont, en règle générale, aux exigences en matière de connaissances linguistiques et de connaissances de la société faisant l'objet d'un examen, la mesure d'intégration résiste alors à l'analyse se fondant sur cette partie du critère de proportionnalité. Si le juge de renvoi devait toutefois parvenir à la conclusion inverse, à savoir que les exemptions ou certaines d'entre elles montrent qu'en réalité, l'objectif des examens est de sélectionner des nationalités «souhaitables» en vue du regroupement familial plutôt que de contribuer à ce que le regroupement familial puisse s'effectuer dans les meilleures conditions, la mesure d'intégration ne résisterait pas au critère de proportionnalité.
25. Afin d'apprécier, au niveau concret, la proportionnalité des examens évaluant les connaissances linguistiques et les connaissances de la société que l'État membre exige avant d'accorder le regroupement familial, les points 57 et 58 des conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire Dogan peuvent servir de point de départ. Ainsi que l'a déclaré la Cour dans l'affaire Chakroun au sujet de la condition visée à l'article 7, paragraphe 1, point c) de la directive, l'article 17 de la directive 2003/86 impose une individualisation de l'examen des demandes de regroupement³⁷. En dernière analyse, un tel examen individuel préservera au maximum l'effet utile de la directive et évitera qu'il soit porté atteinte à son objectif principal, qui est de faciliter le regroupement familial. Dès lors, la directive 2003/86 s'oppose, en ligne générale, à toute législation nationale qui permet de refuser l'exercice du droit au regroupement sur la base d'une série de conditions prédéterminées, sans possibilité d'une évaluation au cas par cas sur la base des circonstances concrètes de l'espèce³⁸. Cela étant, force est de constater que la

³⁷ Arrêt Chakroun, voir référence à la note de bas de page 28, point 48.

³⁸ Conclusions dans l'affaire Dogan, voir référence à la note de bas de page 7, point 57.

directive 2003/86 ne règle pas de manière exhaustive le contenu de l'appréciation qui doit être effectuée lors de l'examen d'une demande de regroupement. Même si certains principes et éléments découlent sans doute de son texte et de ses objectifs, par exemple l'exigence de prendre dûment en considération l'«intérêt supérieur de l'enfant», énoncée à l'article 5, paragraphe 5, l'obligation de tenir compte des facteurs énumérés à l'article 17 et, plus en général, l'indication en faveur de la protection de la vie familiale, il revient finalement au juge national d'évaluer, sur la base de son droit, la légalité des décisions des autorités compétentes, à la lumière des règles et des principes du droit de l'Union³⁹.

26. Dans l'affaire Dogan, l'avocat général Mengozzi est parvenu à la conclusion suivante. Ne serait pas conforme à la finalité et à l'effet utile de la directive 2003/86 une législation nationale qui exclurait toute prise en considération des éventuelles difficultés matérielles ou personnelles que la personne concernée pourrait rencontrer ou qui ne permettrait pas de les apprécier au cas par cas au vu de l'ensemble des éléments pertinents⁴⁰. Ainsi, admettre la possibilité de subordonner l'entrée dans l'État membre concerné à la réussite d'un examen pour lequel il n'y aurait pas de possibilités concrètes de se préparer, par exemple en l'absence de toute forme de support ou d'enseignement organisés par cet État dans l'État de résidence de l'intéressé ou en cas d'indisponibilité du matériel ou de son inaccessibilité, notamment en termes de prix, équivaldrait en pratique à rendre impossible l'exercice du droit au regroupement prévu par la directive. De même, ne respecterait pas l'effet utile de celle-ci une législation qui ne permettrait pas de tenir compte des difficultés, mêmes temporaires, liées à l'état de santé du membre de la famille concerné ou à ses conditions individuelles, telles que l'âge, l'analphabétisme, le handicap et le niveau d'éducation⁴¹.

27. La Commission partage cette position et est d'avis que dans le cas de la législation néerlandaise, il existe une incompatibilité avec la directive telle que celle décrite au point précédent. L'automatisation complète des examens, qui ne permet pas de prendre en considération les compétences relatives des demandeurs en ce qui concerne, par

³⁹ Conclusions dans l'affaire Dogan, voir référence à la note de bas de page 7, point 58, avec renvoi à l'arrêt O et S, EU:C:2012:776, point 80.

⁴⁰ Conclusions dans l'affaire Dogan, citées à la note de bas de page 7, point 59.

⁴¹ Conclusions dans l'affaire Dogan, citées à la note de bas de page 7, point 59.

exemple, le niveau d'éducation, l'âge, l'acquis linguistique, l'alphabétisme ou l'aptitude à lire et à écrire dans l'alphabet latin, n'est pas compatible avec le principe de proportionnalité. Le caractère automatique du rejet de la demande d'entrée sur le territoire en vue du regroupement familial si l'examen n'est pas réussi, décrit au point 11, à peine corrigé par la possibilité de reconnaître une inaptitude médicale permanente et par la «clause d'équité» visée au point 12, n'est compatible ni avec l'article 17 de la directive, ni avec le principe de proportionnalité et, par conséquent, ni avec l'effet utile de la directive.

28. Eu égard à ce qui précède, il est proposé de répondre à la première question préjudicielle que le terme «mesures d'intégration» (correspondant à «integratiemaatregelen» en néerlandais) figurant à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, traduit, par erreur, par le terme «integratievoorwaarden» («conditions d'intégration») dans la version néerlandaise, devrait être interprété en ce sens que les autorités compétentes d'un État membre pourraient exiger d'un membre de la famille d'un regroupant qu'il fournisse la preuve d'une connaissance de base de la langue officielle de cet État membre, ainsi que d'une connaissance de base de la société de cet État membre, avant de lui accorder une autorisation d'entrée et de séjour, pour autant que ces mesures ne comportent pas d'exigences disproportionnées, qu'elles ne favorisent pas, de par leurs exemptions, une sélection sur la base de la nationalité et n'entraînent pas, en définitive, le refus du regroupement familial sans considération du droit fondamental au respect de la vie familiale et de la proportionnalité de la mesure, qu'il convient également d'évaluer au cas par cas. Au moment de concevoir les tests, il convient de prendre en considération les compétences relatives du demandeur. Ces tests doivent donc faire preuve de la souplesse nécessaire en ce qui concerne, par exemple, le niveau d'éducation, l'âge, l'acquis linguistique, l'alphabétisme et l'aptitude à lire et à écrire dans l'alphabet latin. Il convient de permettre l'octroi d'une dispense sur la base de l'évaluation, au cas par cas, de la demande de regroupement familial, ainsi que le prévoit l'article 17 de la directive 2003/86/CE, en prenant en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur et toutes les circonstances pertinentes du cas d'espèce. Entre autres circonstances, il y a lieu de citer, d'une part, la disponibilité, dans l'État de résidence du membre de la famille, de l'enseignement et du matériel pédagogique nécessaires pour atteindre le niveau linguistique requis et leur accessibilité, notamment en termes de prix, et, d'autre part, les

éventuelles difficultés, même temporaires, liées à l'état de santé du membre de la famille concerné ou à ses conditions individuelles, telles que l'âge, l'analphabétisme, le handicap et le niveau d'éducation.

4.2. Réponse à la seconde question préjudicielle

29. La deuxième question concerne en particulier les coûts. Le juge de renvoi se demande si le montant de 350 EUR dû à chaque présentation à l'examen et le montant de 110 EUR dû pour le dossier de préparation à l'examen peuvent satisfaire au critère de proportionnalité⁴². La Commission partage ces doutes.
30. Dans la réponse à la première question, il a déjà été affirmé que l'enseignement et le matériel nécessaires, dans l'État de résidence du membre de la famille, pour atteindre le niveau linguistique requis doivent être accessibles, notamment en termes de prix.
31. L'appréciation, par le juge de renvoi, de la question de savoir si tel est le cas équivaut à appliquer le critère de proportionnalité au coût des mesures d'intégration eu égard aux objectifs poursuivis par les dispositions du droit de l'Union.
32. Pour appliquer ce critère, la Commission propose de s'appuyer sur la jurisprudence administrative de la Cour en vertu de laquelle les règles de procédure nationales à appliquer pour faire valoir un droit conféré par l'Union sont soumises à un double critère: d'une part, l'équivalence avec des procédures similaires purement nationales et, d'autre part, la garantie supplémentaire que l'exercice de ces droits n'est pas rendu impossible dans la pratique. Ce double critère peut s'avérer utile pour vérifier si les modalités concrètes des mesures d'intégration portent atteinte à l'effet utile de la directive 2003/86.
33. Sous l'angle de l'équivalence, le juge de renvoi pourrait tout d'abord déterminer si le montant dû pour un dossier d'auto-apprentissage de la langue ou pour un examen est en rapport avec les coûts réels effectivement supportés par l'organisme qui fournit les cours ou organise l'examen et avec les prestations qui sont effectivement fournies.
34. Toujours en ce qui concerne l'équivalence, le juge de renvoi pourrait, ensuite, comparer les coûts des dossiers d'auto-apprentissage de la langue ou des examens avec les

⁴² Point 25 de la décision de renvoi.

montants exigés des participants aux cours et examens que le juge de renvoi considère comme étant comparables et qui sont principalement suivis par les ressortissants de l'État membre concerné. Il serait disproportionné que la préparation au regroupement familial axée sur l'intégration coûte plus cher que la participation aux cours considérés comme comparables par le juge de renvoi.

35. Le second critère, selon lequel l'exercice d'un droit accordé par l'Union ne doit pas être rendu impossible par des modalités de procédure, semble sans doute pertinent en ce qui concerne les paiements répétés du même montant de 350 EUR pour chaque présentation à l'examen. Ce prélèvement répété du même montant élevé risque d'avoir une incidence financière significative sur les ressortissants de pays tiers qui remplissent les conditions de la directive 2003/86, et d'ainsi rendre impossible l'exercice d'un droit accordé par l'Union. Il semble à la Commission qu'un montant de 350 EUR exigible uniquement parce que l'intéressé n'a pas réussi un examen est disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis, à savoir donner au membre de la famille, dès le début du regroupement familial, les moyens de participer pleinement à la vie de la société dans l'État membre concerné.
36. Il appartient à la juridiction de renvoi d'appliquer ce critère de proportionnalité.
37. Eu égard à ce qui précède, il est proposé de répondre à la deuxième question préjudicielle que, bien que l'objectif de la directive 2003/86/CE et en particulier de son article 7, paragraphe 2, ne s'oppose pas à ce que les coûts de l'examen et du dossier de préparation à l'examen soient imputés au membre de la famille, les mesures d'intégration, pour être proportionnées, doivent être accessibles, notamment en termes de prix, et ne doivent pas nuire à l'effet utile de la directive. Les frais imputés au membre de la famille doivent être proportionnés aux coûts exposés et aux prestations fournies. Ils doivent être comparables avec les frais facturés à des ressortissants de l'État membre dans des situations similaires et ne doivent pas être excessifs. Des frais qui risquent d'avoir une incidence financière significative sur les ressortissants de pays tiers qui remplissent les conditions prévues par la directive 2003/86 et qui pourraient donc empêcher ces derniers d'exercer les droits conférés par la directive sont, dès lors, incompatibles avec le principe de proportionnalité et avec l'effet utile de la directive. Tel

est le cas en l'occurrence des coûts identiques facturés pour chaque participation à l'examen.

5. CONCLUSION

38. La Commission propose de répondre aux questions préjudicielles comme suit:

1) le terme «mesures d'intégration» (correspondant à «integratiemaatregelen» en néerlandais) figurant à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, rendu, par erreur, par le terme «integratievoorwaarden» («conditions d'intégration») dans la version néerlandaise, devrait être interprété en ce sens que les autorités compétentes d'un État membre pourraient exiger d'un membre de la famille d'un regroupant qu'il fournisse la preuve d'une connaissance de base de la langue officielle de cet État membre, ainsi que d'une connaissance de base de la société de cet État membre, avant de lui accorder une autorisation d'entrée et de séjour, pour autant que ces mesures ne confèrent pas d'exigences disproportionnées, que leurs exemptions ne favorisent pas une sélection sur la base de la nationalité et n'entraînent pas, en définitive, le refus du regroupement familial sans considération du droit fondamental au respect de la vie familiale et de la proportionnalité de la mesure, qu'il convient également d'évaluer au cas par cas. Au moment de concevoir les tests, il convient de prendre en considération les compétences relatives du demandeur. Ces tests doivent donc faire preuve de la souplesse nécessaire en ce qui concerne, par exemple, le niveau d'éducation, l'âge, l'acquis linguistique, l'alphabétisme et l'aptitude à lire et à écrire dans l'alphabet latin. Il convient de permettre l'octroi d'une dispense sur la base de l'évaluation, au cas par cas, de la demande de regroupement familial, ainsi que le prévoit l'article 17 de la directive 2003/86/CE, en prenant en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur et toutes les circonstances pertinentes du cas concerné. Entre autres circonstances, il y a lieu de citer, d'une part, la disponibilité, dans l'État de résidence du membre de la famille, de l'enseignement et de l'équipement nécessaires pour atteindre le niveau linguistique requis et leur accessibilité, notamment en termes de prix, et, d'autre part, les éventuelles difficultés, même temporaires, liées à l'état de santé du membre de la famille concerné ou à ses conditions individuelles, telles que l'âge, l'analphabétisme, le handicap et le niveau d'éducation.

2) Bien que l'objectif de la directive 2003/86/CE et en particulier de son article 7, paragraphe 2, ne s'oppose pas à ce que les coûts de l'examen et du dossier de préparation à l'examen soient imputés au membre de la famille, les mesures d'intégration, pour être proportionnées, doivent être accessibles, notamment en termes de prix, et ne doivent pas nuire à l'effet utile de la directive. Les frais imputés au membre de la famille doivent être proportionnés aux coûts exposés et aux prestations fournies. Ils doivent être comparables avec les frais facturés aux ressortissants de l'État membre dans des situations similaires et ne doivent pas être excessifs. Des frais qui risquent d'avoir une incidence financière significative sur les ressortissants de pays tiers qui remplissent les conditions prévues par la directive 2003/86 et qui pourraient donc empêcher ces derniers d'exercer les droits conférés par la directive sont, dès lors, incompatibles avec le principe de proportionnalité et avec l'effet utile de la directive. Tel est le cas en l'occurrence des coûts identiques facturés pour chaque participation à l'examen.

[Signature électronique]

Maria CONDOU-DURANDE

[Signature électronique]

Geert WILS

Agents de la Commission



COMMISSION EUROPEENNE

Bruxelles, le 02 septembre 2014

sj.g(2014)3161884

CORRIGENDUM

Aux observations présentées par la Commission le 22 juillet 2014 (sj.g(2014)2688061)
dans l'affaire

C-153/14,

Secrétaire d'État à la sécurité et à la justice

contre

K et A

A la page 10, à la note de bas de page 26, à la deuxième ligne, la mention " *l'article 7, paragraphe 2* " est à remplacer par la mention " *l'article 7, paragraphe 1* ".

La traduction française tient compte de ce corrigendum.

[signature électronique]

[signature électronique]

Maria CONDOU-DURANDE

Geert WILS

Agents de la Commission