

L'intégration, une nouvelle condition au séjour des étrangers

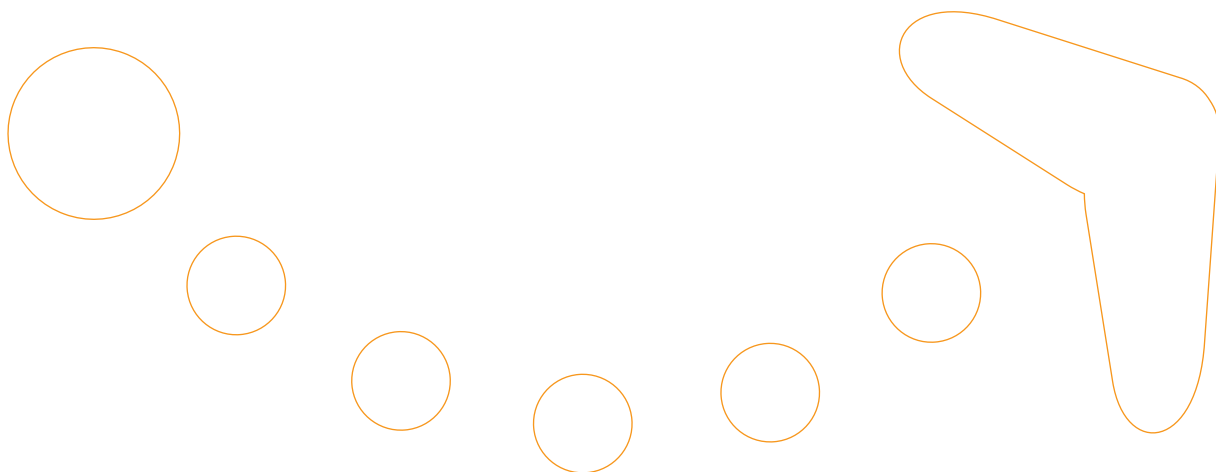


juillet 2016

**CIRÉ**

Sommaire

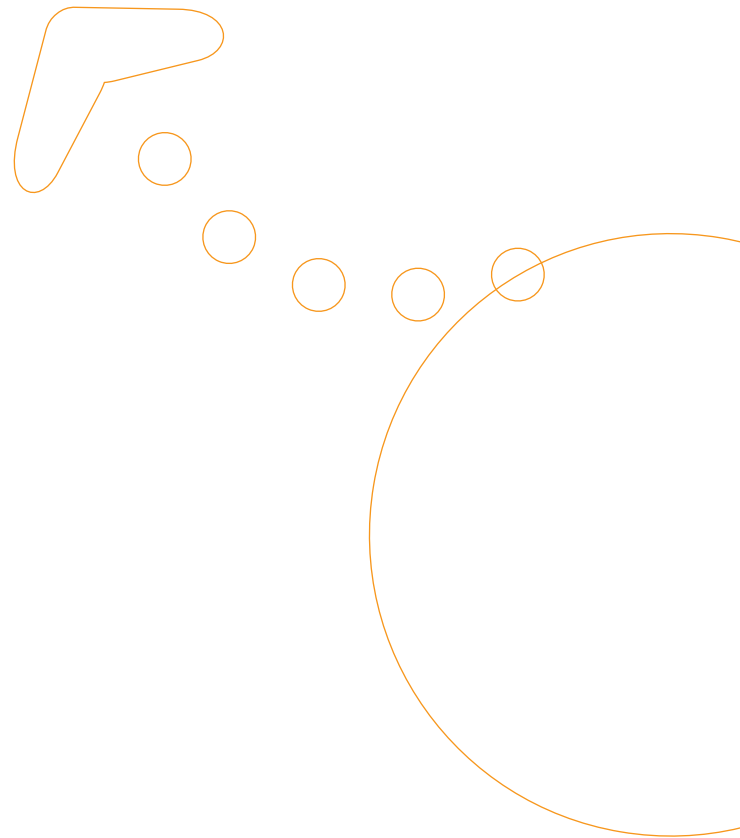
Introduction	3
La déclaration d'intégration des primo-arrivants	4
Le projet de loi	4
L'avis du Conseil d'État	5
Problèmes posés par le projet de loi	5
Conclusion	7



Introduction

Après avoir diffusé une « déclaration des primo-arrivants » au mois de mars 2016, le Gouvernement fédéral déposait au mois de juin un projet de texte introduisant dans la loi sur le séjour des étrangers la « volonté de s'intégrer » comme « condition générale de séjour »¹. Ce texte a déjà fait l'objet de nombreuses critiques de la part du Conseil d'État et des partis d'opposition. Il devra être rediscuté prochainement en Commission de l'intérieur de la Chambre et faire l'objet d'un deuxième avis du Conseil d'État.

Ce projet du Gouvernement nous pose question quant à ses objectifs et à sa mise en œuvre mais aussi, et peut-être surtout, quant au message que le Gouvernement entend faire passer aux étrangers et à la société dans son ensemble. Le projet permettant à l'administration de ne pas renouveler le séjour si les « efforts d'intégration » s'avéraient insuffisants, il ne nous paraît certainement pas constituer, contrairement à ce qu'en dit le Gouvernement, un message de bienvenue aux étrangers.



¹ Projet de loi insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Doc. Parl., Ch. Repr., sess. ord., 2015 – 2016, n°1901/1 du 16 juin 2016 (Ci-après : Projet de loi n°1901/1 du 16 juin 2016).

La déclaration d'intégration des primo-arrivants

Le 31 mars 2016, le Secrétaire d'État à l'asile et à la migration, Théo Francken, diffusait sur son compte Twitter le texte d'une déclaration d'intégration que les primo-arrivants devraient signer au moment d'introduire leur demande de séjour. Ce texte, se présentant comme une nouvelle annexe à l'arrêté royal du 8 octobre 1981, ne s'accompagnait alors encore d'aucun projet de loi pour lui donner effet dans l'ordre juridique.

Cette déclaration, censée reprendre les principaux « droits, devoirs, libertés et valeurs du pays » a été élaborée unilatéralement par le Secrétaire d'État sans concertation aucune avec les autres entités du pays. Le texte reprend une sélection subjective d'obligations (déjà prévues par la loi belge), de valeurs et de libertés et est truffé de sous-entendus douteux à l'égard des étrangers selon lesquels ceux-ci ne partageraient pas les mêmes valeurs que « nous » et constitueraient un danger pour la démocratie et la sécurité du pays².

Le projet de loi

Le 16 juin 2016, le Gouvernement déposait un projet de loi introduisant dans la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers la « volonté de s'intégrer » comme « condition générale de séjour ». Ce projet de loi insère un nouvel article 1/2 dans la loi du 15/12/1980 qui prévoit que les demandeurs de séjour de plus de 3 mois devront désormais signer, sous peine d'irrecevabilité de leur demande, la déclaration du primo-arrivant. Ce projet de loi vise également à conditionner le renouvellement du titre de séjour à la preuve de la « volonté d'intégration » des étrangers.

Ainsi, à chaque renouvellement de son titre de séjour, l'étranger verra ses « efforts d'intégration » évalués par l'administration. Si ceux-ci n'étaient pas jugés « suffisants » par l'administration, son séjour pourrait prendre fin.

Le projet de loi énonce ainsi une série de critères permettant de vérifier l'intégration parmi lesquels :

- le suivi d'un cours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale pendant l'année précédant la prolongation de son titre de séjour,
- le travail pendant l'année qui précède la prolongation de son titre de séjour,
- l'obtention d'un diplôme, d'un certificat ou une preuve d'inscription délivrée par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné pendant l'année qui précède,
- le suivi d'une formation professionnelle reconnue par une autorité compétente pendant l'année qui précède,
- la connaissance de la langue de son lieu d'inscription au registre,
- le passé judiciaire,
- la participation active à la vie associative.

Le projet indique que cette liste de critères d'intégration n'est pas limitative, l'administration pouvant en utiliser d'autres sans que ceux-ci ne soient définis dans les textes et que les critères ne sont pas cumulatifs.

Le projet prévoit également que certaines catégories de personnes seront exemptées de l'obligation de signature de la déclaration : les mineurs, les personnes malades, les personnes en incapacité.

Il y est également prévu que d'autres catégories de personnes devront signer la déclaration mais seront en revanche exemptées des conséquences de cette déclaration (irrecevabilité et contrôle des efforts d'intégration) : les demandeurs d'asile, les membres de famille des bénéficiaires de protection internationale, les ressortissants européens et les membres de leur famille ainsi que les membres de famille de Belges ayant exercé leur droit à la liberté de circulation, les étudiants, les résidents de longue durée, les victimes de traite des êtres humains et les bénéficiaires de l'Accord CEE/Turquie de 1963.

Il résulte de ces exceptions que les personnes visées par ce projet sont donc essentiellement les personnes membres de famille de Belges « sédentaires » (c'est-à-dire n'ayant pas exercé leur droit à la liberté de circulation) et de ressortissants de pays tiers exerçant leur droit au regroupement familial, les travailleurs ressortissants de pays tiers (sauf les Turcs et les membres de leur famille qui bénéficient de l'accord d'association) et les demandeurs de régularisation.

² « Les primo-arrivants tels que vous proviennent souvent de pays dont le contexte culturel est différent ». « Dans le souci de pouvoir vivre ensemble en paix et en toute sécurité, il importe que vous signifiez reconnaître les droits, décisions judiciaires, devoirs, libertés et valeurs et que vous soyez disposés à les respecter ».

Ce texte a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État, demandé par le Gouvernement le 19 mai 2016, et a déjà été discuté une première fois en Commission de l'intérieur le 22 juin. Il y a été procédé au vote des articles mais pas au vote de l'ensemble du texte car une deuxième lecture a été demandée par les partis de l'opposition. Un deuxième avis du Conseil d'État a également été demandé par les partis de l'opposition ainsi qu'un avis des services juridiques de la Chambre. Le dossier est donc loin d'être clôturé.

L'avis du Conseil d'État

La section de législation du Conseil d'État a rendu son avis sur le projet le 19 mai 2016³. Dans cet avis, le Conseil d'État s'est montré assez critique sur différents points du texte.

Le Conseil d'État relevait tout d'abord que l'autorité fédérale ne peut, seule, définir quelles sont les normes et valeurs fondamentales de la Belgique. Elle devra se concerter avec les Communautés et Régions compétentes. Le Gouvernement devrait donc travailler à la définition de ces « normes et valeurs fondamentales » avec les autres entités fédérées via un accord de coopération.

Le Conseil d'État s'interrogeait également sur le fait que les critères d'intégration prévus par le texte devaient porter sur des faits ayant eu lieu dans l'année précédent la prolongation du titre de séjour. Cette limitation dans le temps a ainsi été supprimée aux cours des discussions de la Commission de l'Intérieur⁴.

Le Conseil d'État estimait également dans son avis que le fait de valoriser la connaissance de la langue du lieu d'inscription dans les registres et non la connaissance d'une des trois langues nationales, n'est pas suffisamment justifié vu la liberté de circuler et de s'installer dans le Royaume. Ce critère de la connaissance de la langue du lieu d'inscription a manifestement été maintenu⁵.

Enfin, il s'interroge sur le motif qui justifie que la condition selon laquelle l'incapacité à signer la déclaration résultant d'une maladie grave dispense seules les personnes dont l'incapacité résulte d'un handicap physique ou d'une déficience mentale.

Le projet de texte discuté en Commission de l'intérieur le 22 juin a donc intégré certaines de ces remarques et, chose rare, le texte devrait faire l'objet d'un second avis prochainement.

Problèmes posés par le projet de loi

Un nouvel outil de stigmatisation et de criminalisation des étrangers

La déclaration des primo-arrivants vise les personnes d'origine étrangère venant de « contextes culturels différents ». Ceux-ci devront, sous peine d'irrecevabilité de leur demande de séjour signifier « reconnaître les droits, décisions judiciaires, devoirs, libertés et valeurs » de la Belgique, s'engager à les respecter et ce « dans le souci de pouvoir vivre ensemble en paix et en toute sécurité ».

Les termes du texte sont assez éloquents. Les étrangers arrivant en Belgique sont dépeints comme ne partageant pas, a priori, les mêmes valeurs que « nous » et comme constituant un danger potentiel pour la sécurité du pays. Les normes et les valeurs qui font l'unanimité sont en outre déjà reprises dans la Constitution ou dans la loi.

Tout primo-arrivant ayant l'obligation désormais dans les trois régions du pays (ou se voyant normalement à moyen terme obligé, s'agissant de la région bruxelloise) de s'inscrire dans le parcours d'accueil/d'intégration mis en place dans sa région, on peut s'interroger sur l'utilité de ce texte.

Suggérant l'idée que les étrangers n'ont pas d'emblée la volonté de s'« intégrer » et de mener une vie « normale » en apprenant l'une des langues du pays, en étudiant, en travaillant et en envoyant ses enfants à l'école..., on peut se demander si l'intention du Gouvernement est réellement de favoriser cette intégration ou simplement, et dans la ligne de projets précédents, de stigmatiser et de criminaliser les migrants qui, suivant le projet, ne « fourniraient pas d'efforts raisonnables d'intégration ». Enfin, comment prétendre que les primo-arrivants signent un document dans lequel ils s'engagent à adhérer aux normes et valeurs de la société d'accueil alors que le parcours d'intégration, qui devra notamment les informer sur celles-ci, viendra après la signature de la déclaration?

3 Avis de la SLCE n° 59.224/VR/4 du 19 mai 2016.

4 Projet de loi insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Rapport, Doc. Parl., Ch. Repr., sess. ord., 2015 – 2016, n°1901/003, p. 6.

5 Projet de loi insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Rapport, Doc. Parl., Ch. Repr., sess. ord., 2015 – 2016, n°1901/003, p. 6.

Une évaluation inadéquate de l'intégration

L'accueil et l'intégration des étrangers sont des compétences communautaires selon la loi spéciale de réforme institutionnelle. Comme suggéré par le Conseil d'État, la déclaration d'intégration et les critères d'intégration prévus par le projet de loi devraient donc faire l'objet d'un accord de coopération entre les entités fédérées avant que le texte puisse poursuivre le processus législatif.

L'État fédéral n'est pas compétent en la matière si ce n'est, selon la section de législation du Conseil d'État, pour « adopter des normes contribuant à la réalisation de l'objectif d'intégration dans le cadre de ses compétences en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers et pour autant qu'il ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence d'accueil et d'intégration pour les entités fédérées compétentes »⁶.

De manière générale, on peut se demander si le fait de permettre à l'administration de retirer le séjour si les efforts d'intégration s'avèrent insuffisants permet réellement de « contribuer à la réalisation de l'objectif d'intégration ». Et si le risque n'est pas grand que l'État fédéral, ainsi, pervertisse les politiques d'intégration des entités fédérées qui ont avant tout une visée émancipatrice et d'inclusion.

Le Secrétaire d'État va-t-il considérer le parcours d'intégration comme un élément de preuve parmi d'autres ou va-t-il en fait l'utiliser comme un levier à des fins d'expulsion du territoire et de perte du droit de séjour? Si la sanction du non-suivi d'un parcours d'intégration peut entraîner une exclusion du territoire, on s'éloigne fortement d'une politique visant avant tout l'inclusion.

Trois politiques d'intégration coexistent actuellement organisant des parcours différents avec des contenus, un nombre d'heures et des publics différents. Ces politiques ont été mises en place afin de donner aux primo-arrivants les outils pour s'insérer au mieux dans la société belge via un accompagnement individualisé, des cours de langue et des cours de citoyenneté et le cas échéant un accompagnement socio-professionnel. En Wallonie et à Bruxelles, ces parcours viennent seulement d'être mis en œuvre.

Si le « suivi d'un cours d'intégration » figure parmi les critères d'intégration repris dans le projet de loi, on peut s'interroger sur ce que signifie « suivre » un cours d'intégration. S'agit-il d'une obligation de résultats ou uniquement de moyens? Le public dispensé du cours d'intégration au niveau régional (suivant le décret) pourrait-il devoir en suivre un dans le cadre de sa demande de séjour? Autant de questions auxquelles le projet n'apporte aucune réponse.

Enfin, si l'État belge entend évaluer les efforts d'intégration, il faut s'assurer qu'il mette, par l'intermédiaire des autorités fédérées compétentes, des outils et des moyens suffisants en vue d'une participation réussie des primo-arrivants dans tous les domaines de la société : en matière de formations et cours de langue, d'équivalence des diplômes, d'accompagnement socio-professionnel et d'insertion au niveau du marché de l'emploi... Il faut en effet garantir de vraies perspectives et un accès réel et effectif des primo-arrivants aux dispositifs qui visent l'émancipation et favorisent l'intégration. Et ce, d'autant plus si ces efforts d'intégration conditionnent un droit de séjour.

Une marge d'appréciation trop large de l'administration et un risque supplémentaire d'exclusion pour les publics les plus fragilisés

L'autorité fédérale, en l'occurrence l'Office des étrangers, va être amenée à évaluer les efforts effectués par les primo-arrivants pour s'« intégrer ». Ce contrôle discrétionnaire des efforts d'intégration par une administration qui n'est pas à la manœuvre dans ces parcours est problématique et ajoute un aléa supplémentaire au renouvellement du séjour.

Le renouvellement de la plupart des titres de séjour octroyés aujourd'hui (sur base du regroupement familial, de l'article 9 bis, du travail...) est en effet déjà conditionné au fait de ne pas être une charge pour l'aide sociale, d'avoir des ressources suffisantes et des attaches avec la Belgique. L'insécurité juridique dans laquelle se trouvent les personnes qui chaque année doivent renouveler leur titre de séjour ou dont le séjour illimité est conditionné est renforcée par ce contrôle d'intégration.

Comme pour l'accès à la nationalité belge pour lequel l'intégration socio-économique des personnes doit être établie, les personnes les plus fragilisées seront à nouveau les plus pénalisées : femmes avec enfants en bas âge, personnes âgées, personnes malades... qui ne pourront peut-être pas fournir toutes les preuves exigées de leur « intégration ».

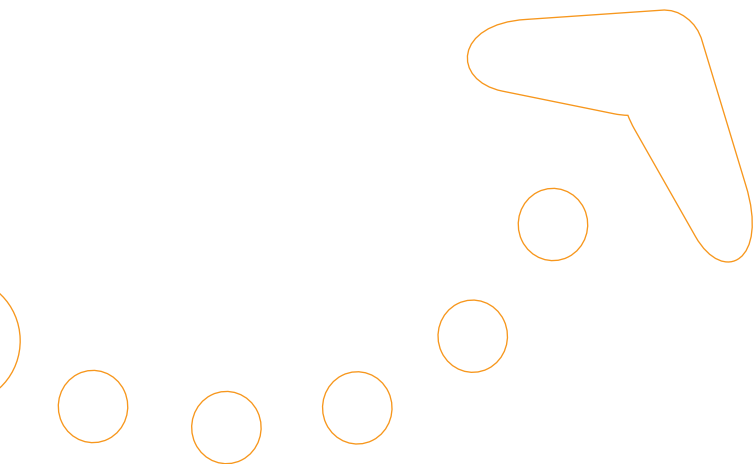
Relevons enfin, que le public visé par ce projet étant essentiellement celui du regroupement familial, ce projet introduit ainsi indirectement une condition supplémentaire au droit au regroupement familial. Rappelons que depuis 2011, des conditions (de revenus stables, réguliers et suffisants notamment) avaient déjà été ajoutées dans le cadre de cette procédure.

6 Avis de la SLCE, p. 31.

Conclusion

La « déclaration des primo-arrivants » n'est pas une simple déclaration. Elle est prévue par une loi et un arrêté royal et produit des effets juridiques. Le projet de loi du 16 juin 2016 qui l'accompagne fait de l'intégration une nouvelle condition au séjour des étrangers. Si le Gouvernement entend réellement contribuer à l'objectif d'intégration que se fixent les politiques mises en place au niveau des entités fédérées, il se doit de prévoir les moyens qu'il faut pour garantir un accès réel et effectif des primo-arrivants aux dispositifs visant à favoriser l'intégration.

À défaut de quoi, ce projet serait un nouvel exemple de ce qui semble être la tendance de ce Gouvernement à vouloir construire une politique d'immigration basée sur la peur, la stigmatisation des migrants et le sentiment que les « problèmes d'immigration » résulteraient de la mauvaise volonté des migrants à s'« intégrer » ou de leur adhésion à des valeurs prétendument différentes de celles de la société d'accueil. Doit-on encore rappeler à l'heure actuelle que l'intégration est un processus « à double sens » et au long cours qui demande autant d'efforts de la part des migrants que de la part des autorités et de la société d'accueil en général ?





Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.



CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)