

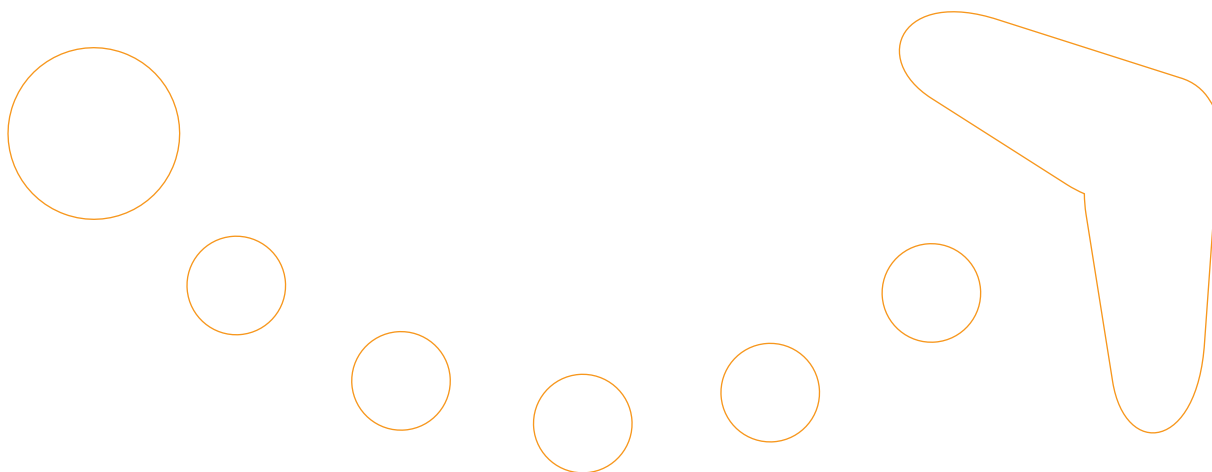
Des politiques d'intégration détournées de leur objectif

 juin 2017

**CIRÉ**

Sommaire

Introduction	3
Des parcours d'accueil et d'intégration pour les primo-arrivants désormais obligatoires sur les trois régions	4
L'obligation de « s'intégrer »	5
Un droit de séjour soumis à des efforts et à des preuves d'intégration: un pas plus loin dans le contrôle	5
L'intégration sociale et la citoyenneté comme conditions d'accès à la nationalité	6
Des dispositifs avec un objectif d'intégration ou d'émancipation sociale confus	7
Conclusion	7

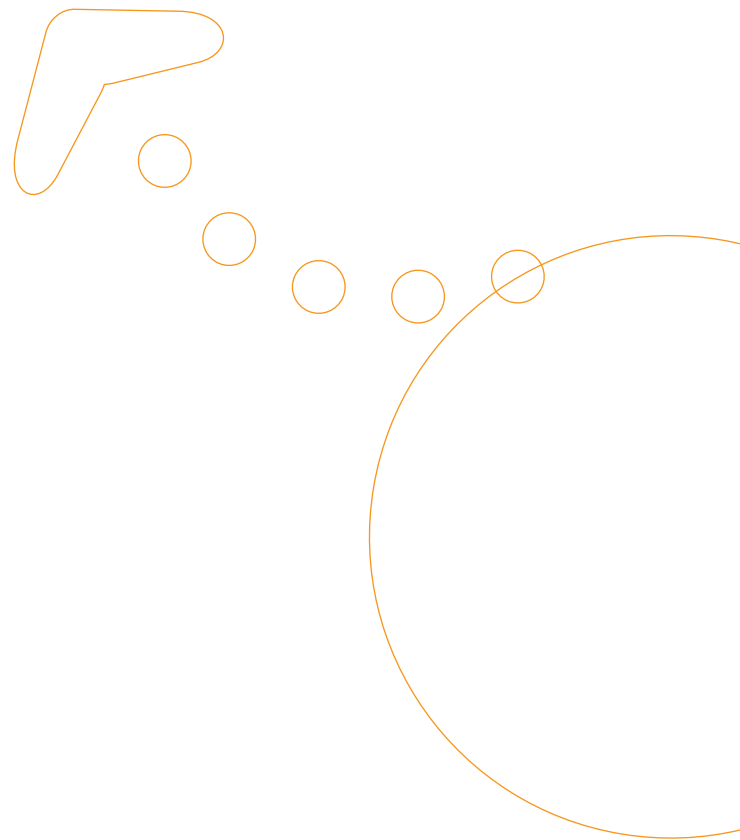


Introduction

Ces dernières années, la Belgique a fait ressurgir le concept de l'intégration et de la citoyenneté des primo-arrivants et des étrangers pour en faire une priorité politique. Et pour conditionner le droit de séjour ou l'octroi de la nationalité belge à l'intégration et à la citoyenneté.

Des modifications législatives ont été menées au niveau fédéral et de nouveaux décrets ont vu le jour au niveau régional. L'arrivée importante de réfugiés en 2015 et les attentats terroristes de Paris et de Bruxelles ont certainement précipité le vote de lois ou la mise en œuvre de mesures qui figuraient déjà dans les accords des gouvernements compétents. D'autres ont justement été prises dans ce contexte particulier où règne un sentiment d'insécurité et d'envahissement.

Même si la mise en œuvre de certaines de ces modifications législatives ne s'annonce pas toujours chose aisée, le ton est donné et l'opinion publique sera probablement rassurée : les migrants ont l'obligation de s'intégrer et seuls les migrants « intégrés » auront le droit de s'installer en Belgique ou de devenir citoyens belges...



Des parcours d'accueil et d'intégration pour les primo-arrivants désormais obligatoires sur les trois régions

L'obligation de suivi d'un parcours d'accueil ou d'intégration pour les primo-arrivants s'est concrétisée ces derniers mois dans le paysage institutionnel francophone.

Avec du côté wallon, le vote en plénière, en juillet 2016, du Décret modifiant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère¹, instaurant l'obligation sur l'ensemble des volets du parcours, transformant ainsi le parcours d'accueil en un « véritable parcours d'intégration obligatoire »². Et en Région bruxelloise, avec le vote en plénière, le 21 avril 2017, du projet d'ordonnance visant à rendre obligatoire le parcours d'intégration des primo-arrivants³.

Le gouvernement flamand, qui a instauré un parcours d'intégration (Inburgering) obligatoire depuis 2003, peut quant à lui compter depuis l'entrée en vigueur du nouveau décret flamand en février 2016, sur des tests d'intégration obligatoires répondant au principe de l'obligation de résultats⁴ (ce qui nous éloigne chaque fois plus de la logique d'éducation permanente et d'émancipation du parcours que nous défendons). Le nouveau décret prévoit aussi un élargissement du public soumis à l'obligation de suivre le parcours Inburgering⁵.

Outre l'intérêt d'offrir un dispositif à tous les primo-arrivants (sauf les catégories exemptées⁶) dès lors obligés de suivre un parcours, ces décrets et ordonnance donnent le signal à l'opinion publique que les étrangers « pourraient ne pas vouloir s'intégrer et qu'il faudrait donc les y forcer ». Mauvais signal ou effet d'annonce quand on sait par exemple que les moyens dont dispose la Région bruxelloise ne permettront pas à tous les primo-arrivants de remplir leurs obligations, ou que la complexité de la mise en œuvre de cette ordonnance (d'un point de vue institutionnel et juridique) pourrait entraîner une non-application de celle-ci.

1 <https://wallex.wallonie.be/index.php?mod=voirdoc&script=wallex2&PAGEDYN=indexBelgiqueLex.html&MBID=2016202428>

2 <http://prevot.wallonie.be/parcours-dint-gration-obligatoire-le-d-cret-part-au-parlement-wallon>

3 <http://www.weblex.irisnet.be/data/arccc/doc/2016-17/105213/images.pdf>

4 Le public visé par l'Inburgering est dorénavant obligé d'atteindre une série d'objectifs relatifs à l'orientation sociale et le niveau A2 du CERL de néerlandais en deuxième langue, faute de quoi il ne se verra pas délivrer d'attestation d'Inburgering (ce qui pourrait le fragiliser, le cas échéant, dans une demande de (renouvellement) de titre de séjour ou d'acquisition de la nationalité). Le fait de ne pas remplir ces objectifs ne sera néanmoins pas sanctionné par des amendes ou la suspension d'allocations.

5 A savoir, les personnes qui déménagent en Flandre dans les 5 ans de la mise en œuvre du parcours en Wallonie ou à Bruxelles.

6 Les catégories de personnes exemptées sont les étrangers résidant à titre temporaire, ressortissants de l'Union européenne (UE), les membres de la famille de ressortissants de l'UE, les résidents de longue durée d'un État membre de l'UE qui prouvent avoir rempli les conditions d'intégration, les personnes gravement malades ou avec un handicap mental, les personnes ayant déjà obtenu une attestation d'intégration, les étrangers inscrits dans la commune d'une autre région linguistique dans laquelle ils étaient dispensés de l'obligation d'intégration (libre circulation), les étrangers ayant obtenu un certificat d'études auprès d'une institution financée, organisée ou subsidiée par une des trois Communautés ou formation comparable qui peut être considérée comme atteignant l'objectif du parcours d'accueil.

L'obligation de « s'intégrer »

Différentes mentions vont être faites de l'obligation pour les primo-arrivants de « s'intégrer ». Ainsi, dans l'ordonnance concernant le parcours d'accueil en Région bruxelloise et dans les débats en Commission, on fera mention de l'obligation « d'intégration⁷ » alors que c'est plutôt de l'obligation « de suivre le parcours d'accueil » dont il devrait avant tout être question. Et du côté wallon, une des principales modifications du décret a consisté à remplacer, tout au long des articles, les mots « parcours d'accueil » par les mots « parcours d'intégration ». Le vocabulaire utilisé est hautement symbolique et semble ici faire peser la responsabilité de l'intégration sur primo-arrivant.

Or, l'intégration est un processus à double sens, au long cours et multidimensionnel. Ce processus ne peut résulter des seuls efforts de la personne étrangère, mais implique aussi des efforts de la société qui l'accueille. Elle ne peut certainement pas se faire sous la contrainte et la menace de sanctions et est par ailleurs étroitement liée aux politiques régionales de logement, de formation, d'emploi à l'œuvre et aux opportunités y afférentes.

Nous rappelons que pour le CIRÉ⁸, l'obligation du parcours doit être assortie d'une obligation de moyens de la part des pouvoirs publics pour permettre un accès à tous, dans de bonnes conditions, à un dispositif de qualité.

Un droit de séjour soumis à des efforts et à des preuves d'intégration: un pas plus loin dans le contrôle

Au niveau fédéral, une loi votée en novembre 2016 et entrée en vigueur le 26 janvier 2017, fait dorénavant de la « volonté de s'intégrer » une condition générale du séjour des ressortissants étrangers⁹.

Pour des raisons de répartition de compétences, la mise en application de cette loi nécessite encore que les Régions et Communautés s'accordent entre elles et avec le fédéral (via un accord de coopération) en ce qui concerne la « Déclaration du migrant ». Celle-ci est censée reprendre les principaux « droits, devoirs, libertés et valeurs du pays » et devrait à l'avenir être signée par le migrant désirant s'installer en Belgique (dans les 3 mois de sa présence légale sur le territoire belge). Par contre, l'Office des Étrangers peut déjà et dorénavant contrôler l'intégration et ne pas renouveler le séjour si les « efforts raisonnables d'intégration » s'avèrent insuffisants¹⁰. Un droit de séjour qui va devoir se « mériter » et dont l'accès sera réservé aux migrants qui montrent leur « bonne volonté » à s'intégrer...

Cette loi nous pose question quant au message que le gouvernement entend faire passer aux étrangers et à la société dans son ensemble, et ne nous paraît en tout cas pas constituer un message de bienvenue aux étrangers¹¹. Ainsi, on y retrouve une sélection subjective d'obligations (qui sont par ailleurs déjà prévues par la loi belge), de valeurs et de libertés, et surtout des sous-entendus à l'égard des étrangers, selon lesquels ceux-ci ne partageraient pas les mêmes valeurs que « les Belges »¹² et constitueraient un danger pour la société. Elle est certainement et encore une façon de faire passer un message clair: l'étranger ne veut pas s'intégrer, voire constitue une menace pour la sécurité du pays (comme si la conformité des valeurs des nouveaux arrivants aux valeurs « autochtones » allait empêcher des actes de délinquance voire de terrorisme...).

7 Ainsi, dans l'ordonnance bruxelloise <http://www.weblex.irisnet.be/data/arccc/doc/2016-17/105213/images.pdf>: « Vu le but légitime de l'obligation d'intégration comme décrit dans cet article, l'obligation d'intégration est conforme à l'article 22 de la Constitution et à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à une vie privée) et conforme à l'article 23 de la Constitution (droit à une vie conforme à la dignité humaine) » (p.5), « Une septième catégorie de dispenses concerne les étrangers qui étaient auparavant inscrits au registre des étrangers d'une commune d'une autre région linguistique, dans laquelle ils étaient dispensés de l'obligation d'intégration » (p.10) ou « La réglementation est nécessaire à l'exercice des compétences de la Cocom. Elle prévoit l'instauration d'un système d'amendes administratives pour sanctionner le non-respect de l'obligation d'intégration » et « Cela ne concerne en effet que les recours qui seront introduits contre les amendes administratives imposées par la Cocom suite au non-respect de l'obligation d'intégration » (p.12).

8 Voir analyse du CIRÉ : Accueil des primo-arrivants à Bruxelles et en Wallonie – vous avez dit obligation? <https://www.cire.be/publications/analyses/accueil-des-primo-arrivants-a-bruxelles-et-en-wallonie-vous-avez-dit-obligation>

9 https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Loi24112016_MBFR.pdf

10 <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Volont%C3%A9%20et%20efforts%20d%E2%80%99int%C3%A9gration%20dans%20la%20soci%C3%A9t%C3%A9%20belge%20-%20Nouvelle%20condition%20g%C3%A9n%C3%A9rale%20de%20s%C3%A9jour.aspx>

11 Voir analyse du CIRÉ : L'intégration, une nouvelle condition au séjour des étrangers, juillet 2016: <https://www.cire.be/publications/analyses/l-integration-une-nouvelle-condition-au-sejour-des-etrangers>

12 <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Volont%C3%A9%20et%20efforts%20d%E2%80%99int%C3%A9gration%20dans%20la%20soci%C3%A9t%C3%A9%20belge%20-%20Nouvelle%20condition%20g%C3%A9n%C3%A9rale%20de%20s%C3%A9jour.aspx>

L'intégration sociale et la citoyenneté comme conditions d'accès à la nationalité

Les procédures pour demander la nationalité belge ont été changées par la loi du 4 décembre 2012 (MB 14.12.12) et sont appliquées depuis le 1er janvier 2013.

Une des modifications majeures du code de la nationalité et qui a d'ailleurs mené à d'intenses débats politiques est l'exigence, pour obtenir la nationalité, de prouver son intégration économique et sociale en Belgique¹³. Avec ce nouveau code, l'acquisition de la nationalité est clairement affichée comme une récompense à l'intégration sociale et économique, celle-ci étant à considérer en quelque sorte comme la 'cerise sur le gâteau' du processus d'intégration. Le candidat à la nationalité doit dorénavant « prouver sa bonne intégration » : ce qu'il peut faire notamment, du moins pour l'intégration sociale, par un document attestant du suivi d'un cours d'intégration¹⁴.

En mars 2017, les débats sur la reconnaissance de la citoyenneté ont ressurgi au Parlement fédéral : deux partis de la majorité ont décidé d'aller plus loin dans le lien étroit établi entre intégration et nationalité. Ainsi, la députée Sarah Smeyers (NVA) a envisagé de renforcer la loi sur la nationalité en déposant une proposition de loi qui vise à ce que chaque personne qui souhaite obtenir la nationalité belge passe un examen de citoyenneté¹⁵. Charles Michel, opposé à cette proposition, se serait néanmoins dit en faveur d'un

« débat sans tabou au Parlement sur une meilleure intégration » des nouveaux Belges¹⁶.

Le MR a également, par l'intermédiaire de Denis Ducarme et d'Olivier Chastel, étudié plusieurs pistes visant à renforcer la législation sur l'acquisition de la nationalité, dont celle faisant de l'adhésion aux valeurs une condition pour acquérir la nationalité. Cette proposition de résolution vise la mise en place d'un contrat citoyen reprenant les principales valeurs universelles et libertés fondamentales qui constituent le socle de toute société démocratique qui devra être accepté et signé à l'administration communale par chaque citoyen majeur résidant légalement en Belgique. À cette occasion, le MR a affirmé la nécessité d'œuvrer à la construction d'une citoyenneté effective, en mettant l'égalité des chances au cœur de ce processus et en respectant des valeurs communes, seules garantes contre toute forme de discrimination et de communautarisme¹⁷.

Si nous pouvons rejoindre les auteurs de ces propositions sur l'importance à accorder au vivre-ensemble dans notre société plurielle et au respect des droits portés par chaque individu, lier l'octroi de la nationalité à un examen de citoyenneté, ou à la signature d'une déclaration d'adhésion aux valeurs démocratiques nous interpelle fortement. Car une fois de plus, le message que certains partis à la majorité entendent faire passer aux étrangers et à la société dans son ensemble, a pour conséquence de stigmatiser l'étranger « non intégrable ».

13 Le code de la nationalité prévoit que l'étranger peut prouver son intégration sociale de quatre manières: 1° Soit par un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur et reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'école royale militaire, obtenu dans l'une des trois langues nationales. 2° Soit par un document attestant que l'intéressé a suivi une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par Bruxelles Formation, Actiris, VDAB ou le Forem. 3° Soit par un document attestant que l'intéressé a suivi un cours d'intégration prévu par l'autorité compétente de la résidence principale de l'intéressé au moment où celui-ci entame son cours d'intégration. 4° Soit par des documents attestant que l'intéressé a travaillé de manière ininterrompue au cours des cinq dernières années.

14 Ce qui n'est par ailleurs pas sans conséquences au niveau de l'offre des cours d'intégration (ou ateliers citoyens). La « course » aux attestations d'intégration par les candidats à la citoyenneté amène un nouveau public au sein des ateliers citoyens des associations (qui s'adressent a priori à un public nouvellement arrivé) et oblige les opérateurs à afficher complet très tôt tant la demande de preuves d'intégration sociale est importante au regard de l'offre...

15 <http://www.sarahsmeyers.be/nieuws/sarah-smeyers-de-band-tussen-burgerschap-en-nationaliteit-versterken>

16 https://www.rtb.be/info/belgique/detail_examen-de-citoyennete-ne-creons-pas-de-citoyens-de-second-rang?id=9556242

17 <http://www.mr-brabantwallon.be/contrat-citoyen-d-du-carme-et-o-chastel-deposit-une-proposition-de-resolution>

Des dispositifs avec un objectif d'intégration ou d'émancipation sociale confus

Pour le CIRÉ, les politiques d'accueil et d'intégration des primo-arrivants doivent offrir de réels outils d'émancipation pour les migrants et être des dispositifs positifs et respectueux de leurs droits dans une logique d'éducation permanente. Or, avec les dernières modifications législatives, ces dispositifs ont tendance à soit se poser davantage en outil de contrôle, de limitation de la migration et/ou de sélection de certaines catégories de migrants (avec l'implication active ou indirecte des acteurs sociaux), soit à être pervertis par d'autres politiques qui entraînent le durcissement de l'accès à certains droits. Dans tous les cas, ces dispositifs tendent à s'éloigner de leur objectif premier.

Nous retrouvons également dans les mesures prises au niveau des dispositifs d'intégration, les dérives de l'État social actif: les migrants se voient conditionner l'octroi de certaines aides sociales et d'un (renouvellement de) droit de séjour à leurs efforts d'intégration, les parcours d'accueil sont instrumentalisés (les attestations de fréquentation de cours d'intégration sont notamment prises en compte dans le cadre des PIIS-Projets Individualisés d'Intégration sociale des CPAS) et les primo-arrivants sont sanctionnés (amendes administratives) en cas de non-suivi.

Avec pour conséquence que les rôles de chacun dans ces différents dispositifs ne sont plus clairement délimités : les actions que les associations et autres acteurs du secteur mènent autour d'une vision positive de « l'intégration » risquent d'être détricotées sur un mode « sécuritaire /activant ».

Le risque existe également avec l'orientation donnée par le gouvernement fédéral aux dispositifs d'aide sociale, dans une logique de « prévention à la radicalisation » : le secret professionnel est désormais affaibli, par l'adoption à la Chambre le 4 mai 2017, de la proposition de loi contraignant les travailleurs sociaux à dénoncer au Parquet ce qu'ils croient être des « indices sérieux » d'une infraction terroriste. Cette loi pourrait mettre à mal la relation de confiance entre les travailleurs sociaux et les bénéficiaires de l'aide sociale ou les personnes les plus précaires (parmi lesquelles des migrants et des étrangers), considérées comme dangereuses ou profiteuses. L'objectif d'intégration positive et d'émancipation sociale à leur service, dans le respect de leurs convictions et de leurs projets, semble se confondre avec l'objectif de lutte contre la radicalisation et le terrorisme.

Conclusion

Les auteurs de ces propositions de loi, résolution ou modifications législatives se targuent d'œuvrer à une société saine et ouverte dès lors qu'elles viseraient à garantir l'intégration des nouveaux arrivants. Mais nous nous interrogeons sur les motivations réelles de ces mesures qui, sous prétexte de vouloir intégrer, cachent très mal une logique électoraliste qui fait peser la charge de l'intégration sur l'étranger. Étranger bouc émissaire, abuseur de notre hospitalité et profiteuse de notre système, qui s'il ne veut pas s'intégrer, y sera forcé...

En conditionnant le séjour aux efforts et aux preuves d'intégration, en précipitant le caractère obligatoire des parcours d'accueil (alors que les pouvoirs publics n'ont pas nécessairement les moyens de leurs politiques), ou en imposant un examen de citoyenneté ou une adhésion aux valeurs pour acquérir la nationalité, ne cache-t-on pas une volonté de mettre davantage d'obstacles à l'accueil et à l'intégration des primo-arrivants?

En laissant entendre à l'opinion publique que seuls les étrangers qui reconnaîtront et accepteront de respecter les libertés, valeurs, droits et devoirs de leur société d'accueil seront en droit d'y vivre (parce qu'ils ne constitueraient plus une menace pour notre sécurité), nos responsables politiques ne profitent-ils pas du climat de peur pour stigmatiser et restreindre tout simplement les droits des nouveaux arrivants?



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

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- 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)
- 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)