



**Un parcours d'intégration
au pays d'origine... une
fausse « bonne idée » !**

décembre 2020

CIRÉ

Introduction	3
Deux objectifs pour une proposition	3
Le contenu de la proposition de loi	4
Analyse critique	4
Concernant l'ajout d'une condition supplémentaire au regroupement familial	4
Concernant la nécessité d'éviter que les bénéficiaires du regroupement familial ne constituent une charge supplémentaire sur le système d'aide sociale belge	7
Concernant l'objectif d'accélération du processus d'intégration des primo-arrivants	8
Conclusion	9

Écrit par Coralie Hublau & Sylvie de Terschueren

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2020 - cire.be

Introduction

Le 13 décembre 2019, la NV-A déposait une proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, afin d'instaurer un parcours préparatoire en matière d'intégration et de connaissances linguistiques¹. La commission de l'Intérieur de la Chambre a entamé la discussion de la proposition de loi au mois de mai 2020 et c'est dans ce cadre que le CIRÉ lui a remis un avis. Cette analyse revient sur les principaux éléments de cet avis.

Deux objectifs pour une proposition

Dans ses développements, la proposition de loi indiquait poursuivre deux objectifs principaux.

Le premier était de « *durcir à nouveau les conditions du regroupement familial* ».

Après avoir rappelé la réforme de 2011 et le durcissement des conditions matérielles du regroupement familial, les auteurs de la proposition constataient une diminution trop limitée du nombre de regroupements familiaux ces dernières années, cette procédure constituant « *une fois de plus un des principaux canaux de migration* ». La proposition rappelait aussi dans ses développements que l'objectif du durcissement des dispositions relatives au regroupement familial en 2011 était de « *réduire le flux du regroupement familial, dans le cadre duquel la Belgique est sans cesse confrontée à la nécessité de relancer de façon répétitive des trajets d'intégration à partir de zéro et d'organiser des cours de langue afin que les nouveaux venus puissent s'intégrer le plus rapidement possible dans notre société. En pratique, cela signifie que nous sommes sans cesse confrontés à une première génération de nouveaux venus, et que la politique migratoire fait du sur place* ».

Le second objectif énoncé de la proposition était d'« *accélérer encore l'intégration des nouveaux venus (ressortissants de pays tiers)* » en les obligeant à « *commencer à suivre, dans leur pays d'origine, un parcours préparatoire en matière d'intégration et de connaissances linguistiques de base, à l'instar de ce qui est déjà prévu chez nos voisins* ».

« *Le but visé par la N-VA au travers de la présente proposition de loi est que les primo-arrivants (ressortissants de pays tiers) obtiennent déjà une attestation d'intégration dans leur pays d'origine (certifiant qu'ils possèdent une connaissance minimale de nos principaux droits et devoirs sociaux, de nos normes et valeurs ainsi que de l'organisation de notre société) afin qu'ils s'intègrent encore plus rapidement lorsqu'ils entrent sur le territoire belge munis de leur autorisation de séjour temporaire. Ils doivent également disposer de connaissances minimales de la langue de la Région dans laquelle le regroupant est inscrit. Un tel parcours préparatoire en matière d'intégration et de connaissances linguistiques de base existe déjà chez nos voisins* ».

¹ Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour et l'éloignement des étrangers instaurant un parcours préparatoire en matière d'intégration et de connaissances linguistiques (DOC 5 0877/001) du 13 décembre 2019 : <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/0877/55K0877001.pdf>

Le contenu de la proposition de loi

La proposition de loi tendait à imposer aux étrangers majeurs souhaitant rejoindre en Belgique un membre de leur famille par regroupement familial, de joindre à leur demande une attestation de réussite d'un parcours d'intégration et de réussite d'un test linguistique.

Le texte précisait que « *les conditions d'obtention de ladite attestation d'intégration et de réussite dudit test linguistique sont fixées par l'autorité compétente en la matière* », soit les communautés, lesquelles sont compétentes pour l'accueil et l'intégration des étrangers en vertu de l'article 5, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Sont principalement visés par la nouvelle condition :

Les conjoints, partenaires et enfants majeurs qui souhaitent rejoindre en Belgique un ressortissant de pays tiers ou un Belge par regroupement familial.

Les développements de la proposition précisait également que « *cette nouvelle obligation constitue une condition de séjour supplémentaire qu'il convient d'inscrire dans la loi du 15 décembre 1980* ».

Ainsi, outre les conditions matérielles déjà prévues dans le chef du regroupant (logement suffisant, mutuelle et revenus stables, réguliers et suffisants), les membres de famille majeurs précités devraient donc, pour pouvoir obtenir leur visa sur base du regroupement familial :

- commencer à suivre un parcours préparatoire d'intégration dans leur pays d'origine ou un pays voisin et/ou passer un examen attestant de leurs connaissances minimales des principaux droits et devoirs, normes et valeurs et organisation de la Belgique
- suivre un cours de langue dans le pays d'origine, ou un pays voisin et/ou pouvoir justifier d'une connaissance de base de la langue de la communauté dans laquelle ils comptent s'établir

Analyse critique

CONCERNANT L'AJOUT D'UNE CONDITION SUPPLÉMENTAIRE AU REGROUPEMENT FAMILIAL

Le CIRÉ a formulé plusieurs commentaires à l'encontre de cette condition supplémentaire au regroupement familial.

1. Une condition linguistique et d'intégration dans le pays d'origine risque de porter atteinte à l'objectif de la directive 2003/86/CE qui est de favoriser le regroupement familial.

Les auteurs de la proposition souhaitaient introduire une nouvelle condition au regroupement familial afin de diminuer le nombre d'arrivées dans le cadre de la procédure de regroupement familial. Ils rappelaient qu'au cours de la législature précédente, ils avaient déjà déposé dans ce sens une proposition de loi relevant la condition de revenus à un minimum de 140% du revenu d'intégration, majoré de 10% supplémentaires par enfant à charge. Mais la section de législation du Conseil d'État, qui avait été invitée à se prononcer sur l'augmentation du montant de référence des revenus « stables, réguliers et suffisants », avait estimé que la disposition proposée devait être revue à la lumière du principe de proportionnalité. Le Conseil d'État avait ainsi rappelé que : « *le droit de l'Union a créé un droit subjectif au regroupement familial, que la directive entend l'encourager et que les exceptions doivent être interprétées de manière stricte* »

Si le regroupement familial est encore aujourd'hui la première voie d'entrée légale en Belgique, avant la procédure d'asile, le séjour étudiant et le séjour sur base du travail², il ne peut être envisagé comme une voie d'entrée comme une autre, puisqu'il se fonde sur le droit à la vie privée et familiale consacré notamment par la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) en son article 8.

Si l'article 8 de la CEDH ne fait pas du droit à la vie familiale un droit absolu et que les États peuvent en restreindre le bénéfice, ils ne peuvent le faire que si la mesure est prévue par leur droit national, si l'ingérence poursuit l'un des buts énumérés au second paragraphe de l'article 8 et si la mesure restrictive n'excède pas ce qui s'avère nécessaire, dans une société démocratique, à la réalisation du but poursuivi.

2 Le regroupement familial représente 43% des visas de long séjour accordés par l'État contre 27% pour les motifs liés aux études, 17% pour les motifs liés au travail et 7% pour les raisons « humanitaires » : Myria, La migration en chiffres et en droits 2018 : <https://www.myria.be/fr/publications/la-migration-en-chiffres-et-en-droits-2018>

Ainsi, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, une ingérence dans un droit protégé par la Convention doit être justifiée par « un besoin social impérieux » et reposer sur des « motifs pertinents et suffisants ».

Les lignes directrices adoptées par la Commission européenne dans sa communication au Parlement européen et au Conseil le 3 avril 2014, concernant l'application de la directive 2003/86/CE rappellent ainsi que :

- la directive européenne reconnaît un droit au regroupement familial
- les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation, qui leur permet d'étendre le droit au regroupement familial à d'autres membres de famille que le conjoint et les enfants, mais aussi de subordonner l'exercice du droit au regroupement familial au respect de certaines exigences si elles sont autorisées par la directive ; et cette marge d'appréciation leur permet de vérifier si les exigences fixées par la directive sont respectées et mettre en balance les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble
- l'autorisation du regroupement familial doit être la règle générale et les dérogations doivent être interprétées de manière stricte
- la marge d'appréciation reconnue aux États ne doit pas être utilisée d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial et à l'effet utile de celle-ci
- la directive doit être interprétée et appliquée conformément aux droits fondamentaux et plus particulièrement au droit au respect de la vie privée et familiale, au principe de non-discrimination, aux droits de l'enfant et au droit à un recours effectif consacrés par la CEDH et par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

2. Le renouvellement et le maintien du séjour des étrangers arrivant dans le cadre d'un regroupement familial sont déjà conditionnés au fait de faire suffisamment d'efforts d'intégration

Les 3 parcours d'accueil et d'intégration sont désormais obligatoires en Belgique et, depuis novembre 2016, la loi du 15 décembre 1980 a été modifiée pour y insérer une condition générale de séjour selon laquelle tout étranger qui demande le séjour de plus de 3 mois en Belgique (sauf quelques exceptions) devra signer une « déclaration du primo-arrivant », par laquelle il s'engage à « respecter les normes et valeurs » du pays³. La loi prévoit également que le renouvellement du titre de séjour de la personne est conditionné à la preuve de ses « efforts d'intégration » qui sont évalués de manière discrétionnaire par l'Office des étrangers.

³ Loi du 24 novembre 2016 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, M.B., 16 janvier 2017.

3. Les conditions matérielles du regroupement familial engendrent déjà une « sélection » des familles autorisées à se réunir

Suite aux nombreuses réformes intervenues en la matière, il est devenu difficile aujourd'hui, pour de nombreux couples et familles, d'aboutir dans leurs démarches de regroupement familial, car de nombreuses conditions doivent être remplies dans le chef de celui ou de celle qui réside déjà en Belgique (le regroupant).

Constituer un dossier de regroupement familial implique d'abord pour les familles de rassembler de nombreux documents, notamment étrangers, ce qui peut selon les pays s'avérer extrêmement compliqué, long et coûteux.

En plus de la preuve du lien familial, de la preuve d'un logement suffisant pour accueillir sa famille en Belgique et de son assurance maladie, le regroupant doit apporter la preuve qu'il perçoit un revenu « stable, régulier et suffisant ». Seuls les revenus du travail et les allocations de remplacement (à certaines conditions) sont pris en compte et l'Office des étrangers a tendance à exiger des preuves de revenus sur une période de plus en plus longue.

Le montant de référence fixé par la loi est par ailleurs extrêmement élevé, puisqu'il s'élève aujourd'hui à 1555 euros nets/mois.

Au regard de la situation du marché belge de l'emploi et de l'interprétation extrêmement stricte qui est faite de la condition de revenus par l'Office des étrangers, de nombreuses personnes se retrouvent dans l'impossibilité de remplir ces conditions, parfois pendant plusieurs années (les personnes disposant de faibles revenus du travail, les travailleurs à temps partiel, les indépendants, les personnes qui émargent au CPAS, les personnes malades ou handicapées...). D'autres n'y parviendront jamais et de nombreuses familles resteront séparées, ou contraintes, pour celles qui auront quand même eu la possibilité à leurs risques et périls d'arriver sur le territoire belge, de vivre en situation irrégulière pour exercer leur droit de vivre en famille.

4. Un test linguistique et d'intégration ne permettra qu'aux plus nantis et aux plus éduqués de venir par regroupement familial

La proposition de loi nous interpelait également quant à la possibilité effective, pour les personnes candidates au regroupement familial, d'obtenir une attestation de réussite d'un parcours d'intégration et de réussite d'un test linguistique dans leurs pays d'origine et quant à l'accessibilité financière d'un tel processus.

Quelles garanties aura-t-on que les personnes puissent réellement apprendre la langue, se former et se faire évaluer sur leurs connaissances des valeurs et du fonctionnement de la Belgique au pays d'origine ? Particulièrement quand le pays est (très) grand et que les personnes ne vivent pas à la capitale, où se trouve généralement le poste diplomatique.

Qui pourra accéder, le cas échéant, à des cours privés (quand ceux-ci existent au pays d'origine), ou à des formations en ligne (généralement payantes) ?

Et, dans les situations où il n'y a pas de poste diplomatique dans le pays de résidence, qui aura la possibilité de se rendre à plusieurs reprises dans le pays voisin pour les démarches de visa (légalisation des documents d'état civil, dépôt de la demande de visa et réception du visa), mais également pour passer les tests linguistiques (répétés en cas d'échec) et d'intégration ?

Outre les obstacles liés à l'accessibilité financière et géographique, comment garantir l'accessibilité de ces cours et tests aux personnes non scolarisées ou non-alphabétisées, ou à celles ne disposant pas d'un ordinateur ou d'un accès régulier à internet ?

5. La multiplication des obstacles au regroupement familial freine le processus d'intégration des regroupants

Les difficultés à être rejoint par les membres de sa famille freinent le processus d'intégration de celles et ceux qui se trouvent en Belgique, car leur énergie est principalement consacrée aux démarches de regroupement familial. Tout être humain a besoin d'être entouré des siens, de les savoir en sécurité et à l'abri du besoin pour pouvoir agir, s'épanouir et participer pleinement à la société qui l'accueille.

Une étude comparative des procédures et conditions mises au regroupement familial dans différents pays européens, réalisée en 2013, arrive ainsi à la conclusion que « *les mesures restrictives relatives à l'admission et au séjour des membres de la famille n'ont pas favorisé l'intégration et dans de nombreux cas peuvent l'avoir entravée* »⁴.

L'étude revient sur la rapide évolution des politiques de regroupement familial dans plusieurs États membres au cours des dix dernières années et sur les principaux changements qui ont restreint le droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers et des nationaux avec leurs membres de famille ressortissants de pays tiers (qu'il s'agisse de l'introduction de conditions de revenus, de l'introduction de tests préalables à l'entrée sur le territoire, ou de l'augmentation des frais de visa, par exemple).

Cette étude met également en avant que ces règles strictes d'admission conduisent à des effets sélectifs, puisque les personnes les plus vulnérables auront le plus de difficultés à se réunir avec leur famille (personnes âgées, analphabètes ou peu instruites, femmes regroupantes...). Elle avance également que l'intensification des conditions et l'interprétation stricte de celles-ci causent des retards dans le traitement des dossiers et donc dans l'arrivée des familles, ce qui peut causer beaucoup de frustration pour les demandeurs.

L'étude met enfin en avant que « *les obstacles n'apparaissent pas seulement au moment de l'admission au séjour, mais également une fois sur le territoire, car les regroupants et les membres de leur famille continuent à ajuster leurs vies afin de garantir leur vie familiale* » et « *écrivent leur vie comme étant en suspens* », du moins jusqu'à l'obtention d'un titre de séjour permanent, voire de la nationalité du pays d'accueil.

CONCERNANT LA NÉCESSITÉ D'ÉVITER QUE LES BÉNÉFICIAIRES DU REGROUPEMENT FAMILIAL NE CONSTITUENT UNE CHARGE SUPPLÉMENTAIRE SUR LE SYSTÈME D'AIDE SOCIALE BELGE

La proposition évoquait également le fait que « *le durcissement de 2011 a été opéré afin que ces nouveaux ménages ne soient plus à la charge de la sécurité sociale* » et que « *le regroupement familial est un canal de migration passive* ». Nous formulons deux commentaires à propos de ces affirmations :

1. Le séjour des regroupés est déjà conditionné depuis 2011 au fait de ne pas dépendre de l'aide sociale

Depuis la réforme de 2011, ni les regroupants ni les regroupés ne peuvent en pratique recourir au système d'aide sociale belge pendant les 5 premières années du séjour du regroupé, sans courir le risque de retrait du titre de séjour obtenu sur base du regroupement familial. Comme les auteurs de la proposition de loi le rappellent, la loi du 8.07.2011 a introduit une condition de revenus « stables, réguliers et suffisants » dans la loi du 15.12.1980, afin de garantir que les regroupants puissent subvenir aux besoins de leurs familles regroupées sans devenir une charge pour l'aide sociale belge. En pratique, si les étrangers autorisés au séjour dans le cadre d'un regroupement familial ont théoriquement droit à l'aide sociale, ils n'y ont de fait pas réellement accès, car leur séjour est conditionné au fait de ne pas en dépendre.

4 Étude Family Reunification: A Barrier or Facilitator of Integration ? A Comparative Study : <https://emnbelgium.be/fr/publication/regroupement-familial-barriere-ou-faciliteur-dintegration-une-etude-comparative>

2. De nombreux regroupés travaillent dans les mois et les années qui suivent leur arrivée sur le territoire

Le monitoring socio-économique 2017 « *Marché du travail et origine* » du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et d'Unia a fait apparaître que la proportion des personnes au travail, un an après leur arrivée pour raisons familiales, est assez élevée.

Ainsi, 31% des personnes en âge de travailler inscrites pour la première fois au Registre national en 2010, avec un titre de séjour pour raisons familiales travaillaient en tant qu'employées ou indépendantes en 2011, et cette proportion augmentait par la suite pour atteindre 42% en 2014. Il y apparaît également que la proportion des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale est faible et reste stable, puisque 6% des personnes en âge de travailler inscrites pour la première fois au Registre national en 2010 avec un titre de séjour pour raisons familiales bénéficiaient du revenu d'intégration en 2011, et cette proportion restait stable (6%) en 2014.

Le pourcentage restant regroupait les demandeurs d'emploi (où le taux passe de 2% en 2010 à 6% en 2014) et différentes catégories de personnes inactives, qui ne bénéficient pas du revenu d'intégration (incapacité de travail, pensions et prépensions, enfants majeurs bénéficiaires d'allocations familiales...), ainsi que des personnes actives pour lesquelles la Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS) ne reçoit pas d'information (62% en 2011 et 46% en 2014). Cette dernière catégorie rassemble, par exemple, les étrangers qui résident en Belgique mais travaillent de l'autre côté de la frontière, ou qui travaillent pour une institution supranationale.

CONCERNANT L'OBJECTIF D'ACCÉLÉRATION DU PROCESSUS D'INTÉGRATION DES PRIMO-ARRIVANTS

L'objectif annoncé dans les développements du projet de loi d'accélérer (encore) le processus d'intégration des primo-arrivants, pour qu'ils soient mieux équipés pour s'intégrer en Belgique dès le début de leur séjour, ne nous convainc pas.

Quand on sait que les parcours d'accueil et d'intégration en Belgique, selon la Communauté compétente, prévoient 9 à 18 mois pour le suivi d'un parcours (pour acquérir un niveau linguistique A2 et suivre des modules de citoyenneté), que celui-ci est dispensé dans des structures spécialisées (BAPA, CRI, Onthaalbureaus) avec des formateurs et des outils appropriés, il est impensable d'attendre des personnes qu'elles accélèrent leur processus d'intégration, en étant livrées à elles-mêmes.

Si l'objectif recherché par la présente proposition de loi est réellement de contribuer à une intégration plus aisée et plus rapide au bénéfice du nouvel arrivant comme du pays d'accueil, il faut à tout le moins des dispositifs d'apprentissage linguistique et de citoyenneté dans les pays d'origine, accessibles, gratuits, suffisants et de qualité, et qu'ils soient donc dotés de moyens. Il faut aussi que les candidats au regroupement familial puissent poursuivre encore leur parcours d'intégration une fois sur le territoire belge, si besoin.

Nous n'avons de cesse de rappeler que l'intégration est un processus à double sens (qui implique tant les primo-arrivants, que le système du pays d'accueil), évolutif et au long cours.

Sinon, la politique belge en matière d'intégration risque bien de s'éloigner encore un peu plus d'une politique visant l'émancipation des primo-arrivants pour devenir un outil de contrôle, de limitation de la migration et de sélection de certaines catégories de migrants (les plus éduqués, les plus riches, ceux qui parlent déjà une des langues nationales, ou l'apprennent le plus rapidement).

Conclusion

Sans surprise, le CIRÉ s'est opposé par cet avis à la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 instaurant un parcours préparatoire en matière d'intégration et de connaissances linguistiques. Et ce, pour trois raisons principales. D'une part, elle risque d'être une entrave au regroupement familial, alors que la « sélection » des familles autorisées à se réunir s'opère déjà avec la réforme de 2011, que le renouvellement et le maintien de séjour sont déjà conditionnés au fait de faire suffisamment d'efforts d'intégration et que la multiplication des obstacles au regroupement familial freine, en soi, le processus d'intégration. D'autre part, elle ne tient pas compte du fait que de nombreux regroupés sont actifs sur le marché du travail et ne dépendent pas de l'aide sociale (qui leur ferait perdre leur droit au séjour). Enfin, elle ne permet pas d'accélérer un processus d'intégration depuis le pays d'origine, de primo-arrivants qui seraient livrés à eux-mêmes et ne bénéficieraient pas d'un dispositif tel que celui mis en place par les Régions.

Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant des 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.be - cire@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
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- Convivial
- 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)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)