Intégration choisie versus droit à l'intégration

Mobilisation du concept de l'intégration des étrangers dans le droit belge et européen : entre la théorie et la pratique

mars 2022

CIRÉ

Sommaire

Résumé 3

Introduction 4

Les mécanismes ou modèles d'intégration 6

Le modèle d'intégration via l'adoption d'incitations à l'intégration 6

Le modèle d'intégration via l'octroi de droits ou de statuts 8

Le modèle d'intégration via l'imposition de conditions ou d'obligations 9

Le public visé : merizens versus non merizens 17

Un droit à l'intégration 19

Conclusions 24

Écrit par Sarah Ganty

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2022 - cire.be

Résumé

Depuis une vingtaine d'années, le concept d'intégration est utilisé de manière croissante dans le champ du droit européen et des droits nationaux lorsqu'il est question « d'étranger·ère·s » (i.e. non nationa·ux·les). Il se présente essentiellement sous la forme de conditions ou d'obligations d'intégration (notamment lesdits parcours d'intégration), qui soulèvent de nombreuses questions au regard des droits des non nationa·ux·les.

Que recouvre ce concept d'intégration dans le champ du droit ? Pourquoi parler « d'intégration choisie » ? Qui est essentiellement visé par ce concept d'intégration en droit européen et national ? N'y a-t-il pas lieu de repenser l'intégration au travers d'un « droit à l'intégration » plutôt que des conditions ou obligations d'intégration ? Comment articuler intégration et droits ? La présente étude est le résultat d'une matinée de travail avec académiques et praticien·ne·s[1] organisée par le CIRÉ le 18 juin 2019 sur le thème de l'intégration des étranger·e·s.

À cette occasion, plusieurs points clés de l'ouvrage publié par Sarah Ganty chez Larcier intitulé « L'intégration des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers en droit de l'Union européenne. Critique d'une intégration choisie » ont été discutés, à savoir les contours du concept d'intégration, le public essentiellement visé par les obligations ou conditions d'intégration et l'accès effectif au droit comme un préalable essentiel à l'intégration.

1 En présence notamment des travailleur·euse·s des organisations suivantes : Service social juif, CPAS Molenbeek, CBAI, Collectif santé 1040, Ligue de l'enseignement, CBAI, CIRÉ, ADDE, CRI BW, BAPA BXL, Caritas International, LDH, Mentor Escale, Lire et Écrire, BAPA Via, ULB, Oranger asbl, Convivialités, Duo for a Job, COCOF, Centre hellénique Bxl, QUEF asbl, Centre social protestant, Maison de Quartier d'Helmet, FGTB, Objectif asbl, Brussel Onthaal, Bouillon de Culture, Entraide et Culture, l'association des femmes albanaises de Belgique.

Introduction

Les obligations et conditions d'intégration sont devenues monnaie courante ces dernières années dans plusieurs pays européens. Elles font aujourd'hui partie intégrante de la trajectoire migratoire de la plupart des migrant·e·s, sans même que leur légitimité et leur fondement ne soient plus questionnés. Par exemple, en Belgique, alors qu'il y a dix ans les parcours d'intégration obligatoires – impliquant des cours de langue et de connaissance de la Belgique et/ou de la région de résidence – étaient perçus comme une politique de droite flamande, ils se sont propagés dans l'ensemble du pays sur proposition ou avec l'approbation et le soutien des partis de gauche et sans que leur adoption pose des difficultés de principes[2]. Plusieurs auteurs et autrices ont dénoncé le caractère hautement discriminatoire et profondément humiliant et paternaliste des parcours d'intégration et des politiques d'intégration dites « civiques » tels qu'ils existent aujourd'hui, alors qu'ils sont développés et se propagent dans de nombreux pays européens (par exemple au Danemark, aux Pays-Bas, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Belgique et, dans une moindre mesure, en France)[3].

Il n'en a pas toujours été ainsi. La manière d'envisager les politiques d'intégration a évolué au cours des cinquante dernières années au sein des droits européen, nationaux et régionaux. Plus spécifiquement, au cours des vingt dernières années, l'Union européenne, (UE) et ses États membres ont adopté de manière exponentielle des attitudes « interventionnistes » dans le domaine de l'intégration des migrant·e·s alors qu'ils avaient une approche bien plus « laissez-faire » auparavant.

Le concept d'intégration est de plus en plus utilisé dans le champ juridique et a, à cet égard, un impact croissant pour les non nationa·ux·les[4]. Par exemple, au-delà même des parcours d'intégration, de nouvelles conditions et obligations d'intégration ont été mises en place pour l'obtention préalable d'un titre de séjour, de droits sociaux ou de la nationalité. Elles prennent différentes formes. On pense notamment à la déclaration d'intégration que certaines catégories de ressortissant·e·s de pays tiers doivent signer préalablement à l'obtention d'un titre de séjour, comme au Danemark et aux Pays-Bas[5]. Le principe d'une telle déclaration a également été adopté en Belgique mais n'est pas encore mis en œuvre[6].

Ces conditions d'intégration sont susceptibles de s'imposer à tous les non nationa·ux·les, ressortissant·e·s de pays tiers et citoyen·ne·s européen·ne·s. Néanmoins, elles sont développées de différentes manières, selon les catégories en jeu, en raison notamment des divergences fondamentales entre les deux régimes, celui de la liberté de circulation d'une part, celui du droit de l'immigration et de l'asile de l'autre, au niveau du droit européen en termes de compétences et de protection. À titre d'exemple, les citoyen·ne·s européen·ne·s ne peuvent pas se voir obligé·e·s de suivre un parcours d'intégration pour exercer leur droit de séjour dans un autre pays européen. Par contre, en Belgique par exemple, il est possible que ce parcours d'intégration - ou des activités similaires à ce qui est proposé dans le cadre de ce parcours d'intégration, comme des cours de langue[7] - puisse être imposé, en tant que formation, à tout bénéficiaire de l'assistance sociale - belge, citoyen·ne européen·ne ou ressortissant·e de pays tiers - dans le cadre du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS)[8].

2 C. Xhardez, « From Different Paths to a Similar Road? Undertanding the Convergence of Subnational Immigrant Integration Policies in Belgium », Regional Studies, 2019, pp. 1-11.

3 Voy. par exemple: D. Kochenov, Mevrouw de Jong Gaat Eten: EU Citizenship and the Culture of Prejudice, EUI Working Paper RSCAS 2011/06; R. Van Oers, E. ErsbØll et D. Kostakopoulou, A redefinition of Belonging? Language and integration tests in Europe, Leiden, Boston, Martinus Nijhof Publishers, 2010.

4 Par non nationa·ux·les, nous entendons les ressortissant·e·s de pays tiers et les citoyen·ne·s européen·ne·s et avons préféré ce terme à celui « d'étranger·ère·s ».

5 S. Ganty, « Penser l'intégration des non-nationaux en droits européen et nationaux », Rev. dr. étr., 2019, vol. 204, p. 449-471.

6 Pour la Belgique, voy. : l'article 1/2(2) de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. En ce qui concerne la Belgique, cette obligation n'a pas encore été implémentée dès lors que les entités fédérale et fédérées compétentes doivent au préalable arriver à un accord de coopération sur la déclaration qui sera soumise aux primo-arrivant·e·s (voy. l'avis du Conseil d'État de Belgique sur cette loi S.L.C.E., avis 59.855/2/V du 14 septembre 2016 sur un 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., Chambre, 20152016, n° 54-1901/004 ainsi que l'arrêt de la Cour constitutionnelle belge qui a confirmé cette interprétation : C.const., arrêt n° 126/2018 du 4 octobre 2018).

7 M. Albertijn, E. Van Doorslear, S. Janssens, « Étude sur la mise en œuvre de la réforme du PIIS », Tempera, 2021.

8 Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (M.B., 21 juillet 2002).

Cette étude est le résultat d'une matinée de travail avec académiques[9] et praticien·ne·s, organisée par le CIRÉ le 18 juin 2019 sur le thème de l'intégration des non nationa·ux·les . À cette occasion, plusieurs points clés de l'ouvrage publié par Sarah Ganty chez Larcier intitulé « L'intégration des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers en droit de l'Union européenne. Critique d'une intégration choisie »[10] ont été discutés, à savoir: les contours du concept d'intégration, le public essentiellement visé par les obligations ou conditions d'intégration et l'accès effectif au droit comme un préalable essentiel à l'intégration ou l'inclusion.

La présente étude aborde trois thèmes relatifs à l'intégration, exposés aux participant·e·s qui ont ensuite réagi sur la question. Premièrement, il s'agit de définir les contours du concept de l'intégration en droit, en définissant une typologie. Cette typologie concerne les modèles d'intégration et fait référence aux mécanismes juridiques mis en place en termes d'intégration. En d'autres mots, les modèles d'intégration sont les outils ou mécanismes juridiques utilisés par les institutions européennes et les gouvernements nationaux, régionaux et les autorités locales dans le domaine de l'intégration des non nationa·ux·les (II.). Deuxièmement, nous soutenons qu'à la lumière du concept d'intégration tel que développé dans les droits nationaux et européen, une nouvelle figure émerge: la figure du merizen. La merizenship - un néologisme construit à partir de la contraction des mots anglais merit et citizenship - est une citoyenneté de fait. Elle concerne essentiellement les non nationa·ux·les qui sont présenté·e·s comme de facto intégré·e·s dans la société d'accueil en raison essentiellement, de leur profil socioéconomique et de la plus-value qu'ils/elles y ont apportée, y apportent ou vont y apporter. Ce statut de citoyenneté de facto implique qu'ils/elles sont considéré·e·s comme appartenant à la société d'accueil, avec comme conséquence de bénéficier de droits et avantages dont les non-merizens ne bénéficient pas (III.). Troisièmement, nous proposons de prendre le contre-pied de l'expansion du modèle d'intégration « obligation » ou « condition », en suggérant l'existence d'un droit à l'intégration au travers du droit général d'avoir un accès effectif aux droits (IV.).

Ces trois points théoriques sont accompagnés par les réactions et réflexions des participant·e·s à la matinée de travail sur la base de leur pratique. Ces réactions et réflexions sont systématiquement précisées dans des encadrés en italique. Elles ont été collectées sur la base de la série de questions et thématiques suivantes.

Concernant les mécanismes d'intégration - droit, incitation, condition/obligation -, les questions suivantes ont été posées aux participant·e·s : selon vous, au regard de votre pratique, quel serait le modèle idéal à développer en terme d'intégration ? Pensez-vous que plusieurs modèles soient combinables ? Dans l'affirmative, lesquels ? Est-ce que vous avez l'impression que votre pratique se rapproche de ces « idéaux types », ou s'en éloigne ?

Concernant le concept de merizenship, les participant·e·s ont été invité·e·s à répondre aux questions qui suivent : est-ce que ce concept fait écho à votre pratique ? Est-il acceptable selon vous que la situation socioéconomique justifie une différence de traitement entre celles et ceux qui sont obligé·e·s et celles et ceux qui ne le sont pas ? Observez-vous des difficultés particulières pour les femmes ou certaines minorités ethniques/raciales ? Pour les bureaux d'accueil et d'intégration à Bruxelles et en Région wallonne, quel est le profil socioéconomique des primo-arrivant·e·s qui se présentent (sur la base obligatoire pour la Région wallonne et sur une base volontaire pour les deux) ?

Enfin, il a été demandé aux participant·e·s de s'exprimer sur le concept de l'accès effectif aux droits : de quelle manière le concept de l'accès effectif aux droits résonne avec les situations que vous rencontrez dans le cadre de votre pratique ? Pensez-vous qu'un droit à l'intégration pourrait améliorer l'inclusion des primo-arrivant·e·s au sein de la société belge ? De quelle manière ? Que devrait recouvrir ce droit à l'intégration et plus généralement l'accès effectif aux droits pour les primo-arrivant·e·s ? Quelles mesures particulières devraient être considérées comme un droit pour les primo-arrivant·e·s ? Pensez-vous que l'obligation d'intégration puisse apporter une plus-value à l'intégration ? Si oui, quelle est-elle ? Si non, pourquoi ?

9 En présence des chercheuses Sarah Ganty et Carla Mascia (ULB).

10 S. Ganty , « L'intégration des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers en droit de l'Union européenne. Critique d'une intégration choisie », Larcier, Collect. Droit de l'Union européenne, 2021.

Les mécanismes ou modèles d'intégration

La typologie développée dans la présente section[11] part du besoin de théoriser les mécanismes juridiques à l'œuvre derrière le terme d'« intégration » dans les droits nationaux et européen, en particulier dans un contexte où les gouvernements nationaux et les institutions européennes deviennent de plus en plus interventionnistes dans ce domaine. Elle tente de répondre aux questions du comment l'intégration est mobilisée dans le champ juridique (via des mesures d'incitation, des droits et des conditions/obligations).

Nous dénombrons trois mécanismes d'intégration principaux : l'intégration via l'adoption d'incitations ou de mesures d'incitation (modèle d'intégration « incitations ») (1) ; l'intégration via l'octroi de droits (modèle d'intégration « droits ») (2) ; et l'intégration via l'imposition de conditions ou d'obligations (modèle d'intégration « conditions » ou « obligations ») (3).

En particulier, eu égard aux nombreuses variations au sein du modèle d'intégration « obligation »/« condition » liées à l'ampleur qu'il a pris ces dernières années, il y a lieu d'établir des distinctions entre les différents mécanismes juridiques à l'œuvre au sein de ce modèle. Dans cette dernière catégorie, nous distinguons donc quatre sous-mécanismes : l'activation, la sélection, la méritocratie et le symbolisme (cf. Fig. 1, ci-dessous). Ces sous-modèles se retrouvent essentiellement dans les droits nationaux dès lors que les États membres restent principalement compétents pour les questions relatives à l'intégration des non nationa·ux·les, en particulier des ressortissant·e·s de pays tiers. Sur la base d'une série de questions (cf. Fig. 2, ci-dessous), il est possible de systématiquement vérifier la pertinence des modèles et de leur application en examinant dans quelle catégorie les mécanismes juridiques relatifs à l'intégration tombent.

11 Cette typologie est également développée et expliquée dans l'article suivant : S. Ganty, « Penser l'intégration des non-nationaux en droits européen et nationaux », Rev. dr. étr., 2019, vol. 204, p. 449-471.

Le modèle d'intégration via l'adoption d'incitations à l'intégration

Depuis les années 2000, on a vu se développer une série d'initiatives d'incitation à l'intégration au niveau européen et au niveau national, sans que ces initiatives imposent des obligations pour les destinataires de ces mesures. Ces mesures d'intégration prennent des formes différentes : cours de langues, mesures pour l'intégration des enfants, création de fonds, publication de manuels et programmes, etc. Ces mesures peuvent être regroupées dans le modèle d'intégration d'incitations (ci-après : modèle d'intégration « incitations ») qui comprend toutes les initiatives et les actions prises aux niveaux national et européen pour la réalisation de l'intégration des migrant·e·s, ressortissant·e·s de pays tiers et citoyen·ne·s européen·ne·s.

Comme leur nom l'indique, elles visent à inciter les migrant·e·s à s'intégrer et sont caractérisées par le fait qu'elles ne créent ni droits subjectifs ni obligations dans le chef des non nationa·ux·les. Ce modèle peut, le cas échéant, créer des obligations dans le chef des États membres ou institutions européennes telles que l'obligation de créer des points de contact nationaux, remettre des rapports, se conformer à certaines mesures énoncées dans des directives, etc. La plupart du temps, ces mesures sont consacrées, au niveau européen, dans des instruments de soft law[12]. On les trouve plus rarement dans des instruments de hard law pour des raisons de compétence, en particulier en ce qui concerne les ressortissant·e·s de pays tiers[13].

Parmi ces mesures, il convient de faire la distinction entre les mesures qui touchent indirectement les non nationa·ux·les et celles qui les touchent directement. Les premières constituent les mesures d'intégration principales adoptées au niveau de l'Union européenne. Il s'agit des mesures « horizontales », en ce qu'elles viennent soutenir les actions des États membres pour inciter les migrant·e·s à s'intégrer, en ce compris celles des administrations locales et régionales. Il s'agit essentiellement d'échanges de pratiques et d'information, d'agendas pour l'intégra-

12 Linda A.J. Senden définit le concept de soft law comme étant les « rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects » (L. A.J. Senden, « Soft law and its implications for institutional balance in the EC », Utrecht Law Review, 2005, vol. 1, n02, p. 81.).

13 Selon l'article 79, para. 4, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, le Parlement européen et le Conseil sont autorisés à établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants des pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Les États membres restent donc compétents en la matière.

tion, d'indicateurs, de mise en place de fonds, etc. Les secondes, les mesures d'intégration « verticales », sont celles qui touchent directement les non nationa·ux·les au travers, par exemple, de l'organisation de cours de langues, de sessions d'information, de soutien psycho-social ou de formations professionnelles, et sont donc susceptibles d'avoir un impact direct sur elles et eux. Il est beaucoup plus facile de mesurer leur impact, dès lors qu'en raison de leur caractère vertical elles touchent directement ses destinataires.

L'outil européen de profilage des compétences des ressortissant·e·s de pays tiers mis en place par la Commission européenne en 2017 constitue une illustration d'une mesure d'incitation à l'intégration verticale au niveau européen, dès lors qu'elle bénéficie directement aux ressortissant·e·s de pays tiers[14].

14 https://ec.europa.eu/migrantskills/#/.

Importance des mesures d'incitation verticales. *L'importance des mesures d'incitation à l'intégration « verticales » a été soulignée à plusieurs reprises par les participant·e·s. Selon eux/elles, on se trouve aujourd'hui avec des contraintes juridiques, formelles et contractuelles en matière d'intégration. Il y a pourtant aussi beaucoup d'outils bien plus efficaces que des contrats avec des contrôles. Par exemple, faire venir des associations et proposer des parrainages pour que les jeunes rencontrent d'autres personnes, etc. Dans ce cadre, progressivement, les jeunes vont s'ouvrir à d'autres personnes que celles de leur communauté, par la suite, avec des personnes qui ont le même parcours qu'eux/elles, et par après encore avec des jeunes de leur école.*

Développer des mesures d'incitations à l'apprentissage des langues pour les jeunes adultes. *En particulier, parmi les mesures d'incitation verticale, les participant·e·s ont insisté sur les mesures relatives à l'apprentissage des langues, en particulier, concernant les jeunes adultes. Parfois, ces jeunes adultes veulent travailler très vite et trouvent un travail dans un secteur où aucune qualification ou aucune maîtrise de la langue n'est requise (par exemple, travailler dans un night shop, ou un car wash). Souvent, ces jeunes gens reviennent des années plus tard un peu « prisonniers » de leur communauté, car avec leur niveau de français ou de néerlandais, ils et elles n'ont de perspectives que dans une communauté très réduite. Donc, des incitants pour atteindre un certain niveau de langue pourraient ouvrir toute une série de perspectives, notamment en matière de formations, d'émancipation et de travail.*

Enfin, selon certain·e·s participant·e·s, la question de la flexibilité est cruciale, en particulier pour les femmes. Lorsqu'elles en ont le choix (comme à Bruxelles), certaines femmes qui veulent suivre un parcours d'accueil et des cours de langue se trouvent face à un problème de temporalité en raison du manque de disponibilité lié aux enfants en bas âge[1] et du délai limité endéans lequel elles peuvent suivre un parcours d'accueil. En effet, jusqu'à aujourd'hui, sous le régime de la COCOF à Bruxelles, ces femmes ont trois ans à compter de leur arrivée en Belgique pour décider de suivre un parcours, alors que certaines préfèreraient d'abord élever les enfants jusqu'à ce qu'ils/elles soient en âge d'aller à l'école. Ce choix a pour conséquence la perte du droit à suivre le parcours d'accueil au-delà des trois ans après l'arrivée de ces personnes sur le territoire[2]. Une situation similaire est susceptible de se présenter pour les personnes qui sont dans un processus de regroupement familial et doivent envoyer de l'argent au pays et qui, de ce fait, vont donner la priorité à leur travail et pas nécessairement à l'apprentissage de la langue

1 Si cela peut sembler évident pour des femmes en Belgique de mettre leurs enfants en crèche, cela l'est peut-être moins ailleurs.

2 Le délai de trois années a été validé par la Cour constitutionnelle belge : l'arrêt C.C. n°47/2021 du 18 mars 2021. À cet égard, voy. S. GANTY, Ne dites plus 'cours' mais 'parcours' d'intégration ou du rôle des entités fédérées dans l'acquisition de la nationalité belge, Obs. sous l'arrêt C.C. n°47/2021 du 18 mars 2021, Revue de droit des étrangers, n°209, 2021. Il y a lieu de noter qu'un avant-projet de décret prévoyant l'ouverture du parcours d'accueil de la COCOF aux personnes ayant un séjour de plus de trois ans (avant-projet de décret 2021/2643 modifiant le décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivant·e·s en Région de Bruxelles-Capitale) a été déposé en pré-Collège en décembre 2021.

Le modèle d'intégration via l'octroi de droits ou de statuts

Dès les premiers pas de la Communauté européenne, l'intégration des non nationa·ux·les s'est posée en termes de reconnaissance de droits. En d'autres mots, les migrant·e·s - principalement travailleur·euse·s - et leur famille s'intégraient grâce au soutien des États qui leur accordaient droits économiques et sociaux, politiques ou civils, ainsi qu'un statut de résidence stable. En 1967, le Comité économique et social résume cette logique en poussant pour la reconnaissance de davantage de droits et d'avantages: « l'égalité juridique des travailleurs doit se compléter de mesures sociales et culturelles étendues, aux fins d'une intégration efficace des travailleurs migrants et de leur famille dans les pays d'accueil »[15].

Il s'agit du modèle d'intégration via l'octroi de droits ou de statuts : il repose sur l'engagement de l'État à reconnaître ces droits ou statuts sur la base du seul statut légal de la personne non nationale (réfugié·e, résident·e permanent·e, travailleur·euse, etc.) sans autre condition ou obligation d'intégration, afin de favoriser l'intégration de la personne non nationale.

> *À cet égard, un participant a rappelé que, dans les années 60, l'intégration passait par le travail. Il ne s'agissait pas d'apprendre et de parler le français avant de travailler. Selon lui, les gens aujourd'hui veulent travailler ; ils veulent une intégration par le travail, et nos politiques eux veulent l'intégration par l'information et par la langue.*

À l'époque, la question de l'apprentissage de la langue du pays d'accueil n'était pas encore centrale à l'échelle européenne. Que du contraire. En 1984[16], dans son rapport sur les expériences pilotes relatives à l'éducation des enfants de travailleur·euses migrant·es, la Commission insiste sur la valeur des langues d'origine des migrant·e·s et l'importance qu'elles puissent être enseignées dans l'enseignement secondaire[17]. La Commission considère que cet enseignement est souhaitable en vue « de favoriser la formation de l'identité personnelle et culturelle de ces enfants, l'optique étant celle de l'intégration dans le nouveau milieu social et scolaire dans le respect mutuel des différences culturelles » [18].

En ce qui concerne les citoyen·ne·s européen·ne·s, dans les années qui ont suivi l'adoption de la citoyenneté européenne en 1992, ce modèle d'intégration « droits » s'est renforcé dès lors que les citoyen·ne·s européen·ne·s mobiles se sont vus reconnaître toujours plus de droits et d'avantages, favorisant leur intégration. Par exemple, il est de jurisprudence constante que les enfants des travailleur·euse·s européen·ne·s mobiles doivent pouvoir bénéficier des aides étatiques aux études en vue de leur intégration dans la vie sociale de l'État membre d'accueil[19]. La Cour estime qu'aucune condition de ressources suffisantes ou d'assurance maladie ne peut être requise à leur égard[20]. En ce qui concerne les ressortissant·e·s de pays tiers, l'intégration via l'octroi des droits peut être observée dans plusieurs hypothèses, notamment lorsqu'il est question des réfugié·e·s Leur statut et certains droits - en particulier des droits sociaux - ainsi qu'un droit au regroupement familial leur sont reconnus sans qu'ils puissent être soumis à des conditions d'intégration, favorisant ainsi leur intégration dans la société d'accueil[21]. Néanmoins, à l'instar de l'ensemble des personnes non nationales, des conditions et obligations d'intégration leur sont imposées de manière exponentielle par d'autres biais, y compris pour le bénéfice de certaines allocations sociales, ainsi que pour l'acquisition de la nationalité.

15 Avis du Comité Économique et Social sur les « Propositions d'un règlement et d'une directive du Conseil relatifs à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté », J.O.U.E. n°298 du 7 décembre 1967, p. 11.

16 Rapport de la Commission au Conseil sur les expériences pilotes relatives à l'éducation des enfants de travailleurs migrants, COM (84) 244 final, 27 avril 1984., pt. 3 et 6.

17 Ibid., pt. 3.2.3. La position du Parlement européen n'était pas très différente de celle de la Commission bien qu'il ait moins traité de la question. Voy. par exemple, Résolution du Parlement européen du mardi 16 avril 1985 sur l'application de la directive 77/486/CEE relative à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants, J.O.C.E., C122, 20 mai 1985, pt. C et pt 6.

18 Rapport de la Commission au Conseil sur les expériences pilotes relatives à l'éducation des enfants de travailleurs migrants, 1984, op. cit., pt. 1.4 et pt. 3.2.

19 C.J., 15 mars 1989, G. B. C. Echternach et A. Moritz c. Minister van Onderwijs en Wetenschappen, aff. C-389/87, ECLI:EU:C:1989:130, pt. 35; C.J., Ibrahim, C.J., 23 février 2010, London Borough of Harrow c. Nimco Hassan Ibrahim, Secretary of State for the Home Department, aff. C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80, pt. 44.

20 C.J., Ibrahim, op. cit., pt. 56.

21 Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), J.O.U.E., L337, 20 décembre 2011, p. 9.

Le modèle d'intégration via l'imposition de conditions ou d'obligations

Les États européens imposent de manière exponentielle aux personnes non nationales des conditions et obligations d'intégration préalablement à l'octroi d'un titre de séjour et de droits, en particulier de droits et avantages sociaux. Alors que les modèles d'intégration « incitations » et « droits » tendent à bénéficier aux migrant·e·s et à les soutenir dans leur inclusion dans la société d'accueil, le modèle d'intégration « conditions » ou « obligations » est susceptible d'avoir un impact plus négatif sur la personne migrante. En effet, toute menace de contrainte ou sanction en cas de non intégration a une connotation négative pour ceux et celles que l'Union européenne ou l'État entend intégrer. Comme Kochenov l'a pointé à juste titre concernant les tests d'intégration dans le contexte d'acquisition de la nationalité, ces derniers sont construits sur des hypothèses erronées et ne servent aucun objectif identifiable qui irait au-delà de la perpétuation de préjugés, en particulier dans le contexte européen. Selon l'auteur, « tout test culturel est un exercice bureaucratique hypocrite fondé sur une présomption injuste qu'en étant « étrangers » certains résidents ne sont pas assez bons pour être reconnus comme membres à part entière de leur communauté »[22]. En conséquence, ces conditions et obligations d'intégration, quelle que soit leur nature, légale ou non, envoient un message clair aux personnes non nationales : vous n'êtes pas (encore) suffisamment bon·ne·s pour être reconnu·e·s comme membres à part entière de la société.

Plus particulièrement, le modèle d'intégration via l'imposition de conditions (ci-après : le modèle d'intégration « conditions ») implique que l'intégration est imposée comme condition préalablement à l'octroi de droits - le plus souvent des droits sociaux -, mais également à la reconnaissance d'un statut de résidence ou à la citoyenneté. Le modèle d'intégration via l'imposition d'obligations (ci-après : le modèle d'intégration « obligations ») vise la situation dans laquelle les personnes non nationales qui ne respectent pas l'obligation d'intégration qui leur est imposée peuvent se voir sanctionner par le retrait de droits ou statuts préalablement octroyés, ou par l'imposition d'une amende.

Le modèle d'intégration « conditions » et celui d'intégration « obligations » sont très similaires et découlent de la même logique : les migrant·e·s doivent « gagner » ou « mériter » leurs droits ou statuts. L'intégration est, dans cette hypothèse, une contrainte pour eux/elles. Le modèle d'intégration « conditions » se définit de manière « positive » en ce qu'il conditionne l'obtention d'un droit ou d'un statut. Le modèle d'intégration « obligations » se définit de manière « négative » en ce qu'il s'agit de conserver un droit, un statut ou une somme d'argent, que l'on perd si on ne remplit pas l'obligation. Selon les droits, statuts ou sanctions en jeu, le modèle d'intégration « conditions » ou « obligations » s'appliquera à différents stades du parcours migratoire : avant d'arriver dans le pays, juste après, voire plusieurs années après l'installation.

Ces conditions ou obligations sont souvent liées à la maîtrise de la langue de l'État d'accueil ou à la connaissance de sa culture et de ses valeurs, mais pas uniquement. Dans certains exemples, d'autres conditions d'intégration peuvent être requises, comme la participation économique directe - participation au marché du travail -, ou indirecte - ne pas se trouver dépendant·e de l'assistance sociale. Par exemple, alors qu'il est interdit aux États membres d'imposer la réussite d'un cours d'intégration comme condition ou obligation aux ressortissant·e·s européen·ne·s[23], la Cour de justice a validé la pratique de certains États membres de requérir qu'ils et elles prouvent avoir un lien avec le pays d'accueil via une condition d'intégration économique, notamment dans le cas des travailleur·euse·s frontalier·ère·s citoyen·ne·s européen·ne·s[24].

22 Traduction libre de : « any culture test is inherently a hypocritical bureaucratic exercise based on an unjust presumption that in being 'foreign' some residents are not quite good enough to be recognised as full members of their community » (D. Kochenov, « Mevrouw de Jong Gaat Eten: EU Citizenship and the Culture of Prejudice », EUI Working Paper, RSCAS 2011/06, 2011, p. 7).

23 Sauf quand cette condition est aussi susceptible d'être imposée aux personnes nationales de l'État d'accueil, par exemple pour l'obtention de certains droits sociaux. C'est notamment le cas en Belgique sous l'égide du Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). Néanmoins, cette condition est susceptible d'être discriminatoire pour les personnes belges d'origine étrangère, s'il s'avère qu'elle s'impose principalement à ces dernières. Sous son apparence « neutre », elle traite différemment les personnes nationales sur la base de leur origine nationale. Elle pourrait également être vue comme une discrimination « indirecte » sur la base de la nationalité s'il s'avère au final qu'elle est principalement imposée aux personnes belges d'origine étrangère et aux personnes étrangères, ressortissant·e·s européen·ne·s compris·es.

24 C.J.U.E. (gde ch.), 18 juillet 2007, Wendy Geven c. Land Nordrhein-Westfalen, C-213/05, ECLI:EU:C:2007:438 ; C.J.U.E., 20 juin 2013, Elodie Giersch c. État du Grand-Duché de Luxembourg, C-20/12, ECLI:EU:C:2013:411 ; C.J.U.E., 14 décembre 2016, Maria do Céu Bragança Linares Verruga e.a. c. Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, C-238/15, ECLI:EU:C:2016:949 ; C.J.U.E., 14 juin 2012, Commission européenne c. Royaume des Pays-Bas, C-542/09, ECLI:EU:C:2012:346.

En ce qui concerne les ressortissant·e·s de pays tiers en particulier, l'Union européenne n'est pas compétente pour harmoniser les lois et réglementations dans le domaine de l'intégration. Le Parlement européen et le Conseil peuvent uniquement établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissant·e·s des pays tiers en séjour régulier sur leur territoire[25]. C'est donc essentiellement les États membres qui restent compétents dans le domaine de l'intégration des ressortissant·e·s de pays tiers.

Cependant, le concept d'intégration a pris place dans le droit secondaire de l'Union européenne de l'asile et de l'immigration dans les années 2000, domaine qui relève de la compétence de l'Union européenne en vertu des articles 78 et 79 (1) et (2) du TFUE. C'est ainsi que plusieurs directives en matière d'immigration autorisent les États membres à requérir des « conditions », « incitations » ou « critères » d'intégration, comme préalables à l'octroi d'un titre de séjour regroupement familial, ou d'un statut de résident de longue durée notamment[26]. Le droit secondaire de l'immigration a donc entériné le modèle d'intégration « conditions » ou « obligations », mais en laissant une large marge de manœuvre aux États membres dans la définition de ces conditions et obligations. Nous expliquerons dans le second point de cette étude que ces conditions et obligations d'intégration prennent essentiellement des contours socioéconomiques.

De nombreux·ses participant·e·s ont insisté sur l'importance de la collecte de données et plus particulièrement de l'efficacité des obligations ou conditions d'intégration dans l'intégration effective des personnes non nationales, notamment sur le marché de travail. Il semble qu'il y ait une difficulté à construire un pont entre, d'une part, la question de la rentabilité économique poursuivie par les politiques et, d'autre part, l'envie des personnes non nationales de travailler le plus rapidement possible.

Les conditions et obligations en matière d'intégration sont susceptibles de prendre des formes très différentes et de constituer une contrainte plus ou moins grande pour les personnes nationales, en particulier eu égard au risque d'atteinte à leurs droits fondamentaux. C'est ainsi qu'il convient de distinguer quatre sous-modèles au sein de ce modèle d'intégration « conditions » ou « obligations » : symbolique, d'activation, de sélection et méritocratique.

Le modèle symbolique

Comme son nom l'indique, le modèle symbolique implique des obligations ou conditions « symboliques ». L'objectif principal est de transmettre un message sur la manière dont le pays d'accueil fonctionne, sa culture et ses valeurs. Par contre, la charge pratique de l'obligation ou de la condition est limitée. En d'autres mots, il est presque impossible d'échouer, à moins qu'il s'agisse d'un refus de principe, ou si un événement de force majeure survient. Typiquement, il s'agit de ce que De Waal a décrit comme les « exigences qui peuvent contribuer à la marginalisation sociale des citoyens immigrants, même si ces exigences ne les affectent pas légalement »[27]. En d'autres mots, dans le modèle symbolique, les obligations ou conditions ont uniquement un potentiel symbolique très fort et il s'agit de l'élément principal qui le caractérise. Cela ne signifie évidemment pas que cette charge symbolique n'existe pas dans les autres sous-modèles, mais elle n'en constitue pas la caractéristique première. Ce modèle était illustré jusqu'il y a peu par les politiques d'intégration civique françaises qui requéraient des obligations tellement « légères » - suivre une poignée d'heures de cours d'intégration - qu'elles en étaient principalement symboliques[28]. Un autre exemple est celui de la Belgique qui, pour certaines catégories de migrant·e·s, conditionne l'octroi d'un titre de séjour « regroupement familial » notamment à la signature d'une déclaration d'intégration en vertu de laquelle ils/elles s'engagent à respecter les valeurs et la culture du peuple belge[29]. Cette déclaration est hautement

25 Article 79, para. 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Voy. C. Murphy, Integration and the Law in Europe: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes, Farnham, Ashgate, 2013, p. 158-159.

26 Articles 4, para. 1er, dernier alinéa, 5 et 7, para. 2, de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial ; articles 5, para. 2, et 15, para. 3, de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

27 Traduction libre de : « requirements that can contribute to the social marginalisation of immigrant citizens, even though these requirements do not affect them legally » (T. de Waal, « Conditional Belonging: Evaluating Integration Requirements from a Social Equality Perspective », Journal of Intercultural Studies, 2020, vol. 41, n02, p. 232).

28 Ministère de l'intérieur (France), Inspection Générale de l'administration, Rapport sur l'évaluation de la Politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, n° 2013-066, 2013 ; D. Galindo, Bienvenue en France, l'apprentissage des "valeurs de la République" », Le Tigre, 2016, n048-49.

29 Loi du 18 décembre 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. Cette déclaration n'est pas encore d'application en Belgique étant donné qu'elle requiert l'adoption d'un accord de coopération qui n'a pas encore vu le jour.

symbolique dans son contenu qui n'en est pas moins polémique et controversé[30]. En revanche, l'obligation de signer n'implique pas une lourde charge « pratique » dès lors que cette déclaration ne définit aucune « nouvelle obligation » légale d'intégration[31].

Le modèle d'activation

Le modèle d'activation est développé en référence au concept « d'État social actif » et au style européen des politiques d'activation. Ces politiques concernent les actions des États providence en vue « d'activer » les personnes sans emploi en insistant sur leur responsabilité. Il est de la responsabilité des individus d'éviter d'être à la charge de l'État providence et de devenir une charge pour la communauté. Cette responsabilité n'est plus collective mais individuelle[32].

Ces vingt dernières années, un grand nombre de recherches[33] ont montré que plusieurs pays européens ont glissé vers un modèle social orienté vers le marché. Gilbert résume cette nouvelle version comme un support public pour une responsabilité privée[34]. Parmi ces politiques, les États ont introduit des programmes d'activation qui requièrent des personnes bénéficiant d'allocations d'emploi et sociales de faire l'effort d'intégrer le marché du travail. S'ils/elles échouent, ils/elles sont susceptibles d'être sanctionné·e·s[35]. Des auteur·e·s ont discuté les ambiguïtés de ces politiques, que Dumont résume comme suit : « Les mesures d'activation et de responsabilisation des personnes sans emploi n'entraînent pas une 'conditionnalisation' des allocations de chômage et des revenus minimums résiduaires, mais plutôt leur contractualisation. Selon la manière dont cette contractualisation est concrètement mise en œuvre, deux perspectives peuvent être nettement distinguées sur un plan idéal-typique. Dans leur déclinaison welfare to work, les mesures d'activation tendent à revêtir un caractère particulièrement coercitif à l'égard des personnes privées d'emploi, laissant craindre une stigmatisation injuste et contre-productive de celles-ci. Mais dans leur variante dite négociée, ces mesures semblent à l'inverse susceptibles de répondre aux difficultés éprouvées par les bénéficiaires mieux que n'a jamais pu le faire l'État providence traditionnel »[36].

Cette tension relative aux programmes d'activation peut, dans certains cas, être transposée aux politiques d'intégration dans certains États européens, lorsqu'ils mettent la charge sur les nouveaux·elles arrivant·e·s d'intégrer la société et d'éviter d'être exclu·e·s de cette dernière[37]. Dans de nombreux cas, le/la nouvel·le arrivant·e signe un contrat avec les organisations ou administrations qui sont chargées de le/la suivre dans son parcours d'intégration. Si le/la migrant·e échoue à se conformer aux conditions ou obligations qui sont attendues de lui/d'elle, il/elle est susceptible de se voir refuser certains droits, ou il/elle peut être sanctionné·e d'une amende. Cette contradiction liée au caractère coercitif versus empowerment de ces politiques d'intégration est similaire à la tension des politiques d'activation en matière d'emploi. Les politiques d'intégration civique telles que les parcours d'accueil, d'intégration, ou d'inburgering organisés dans les différentes régions de Belgique

30 Par exemple, le projet de déclaration d'intégration proposé par le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, en Belgique, en mars 2016, était empreint d'un grand nombre de stéréotypes sur les questions liées au genre, comme : « Je comprends et accepte que, dans ce pays, les garçons et les filles ont les mêmes droits. Les garçons et les filles ne peuvent dès lors pas être contraints de se marier » (voy. le projet de déclaration d'intégration publié par le ministre d'État à l'Asile et à la Migration de l'époque, Théo Francken, sur son compte Twitter : B. Hupin, « Egalité hommes/femmes, terrorisme… Voici la charte que devront signer les candidats à l'immigration », Rtbf.be, 31 mars 2016, disponible en ligne).

31 S. Ganty, « 1, 2, 3, intègre-toi », La Libre Belgique, 2016.

32 P. Feltesse, « L'État social actif au service de l'économie marchande », Pensée Plurielle, 2005, vol. 10, n02, p. 11-18 ; J.-L. Genard, « Responsabilisation ou déresponsabilisation collective ? », La Revue Nouvelle, 2002, n012, p. 63-69.

33 Voy. par exemple : R. Van Berkel et V. Borghi, op. cit. ; R. Van Berkel, « The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in 'Active' Welfare States. An International Comparison », Jnl Soc. Pol., 2009, vol. 39, n01, p. 17-34.

34 N. Gilbert, Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility, Oxford, Oxford University Press, 2002.

35 D. Dumont, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », Droit et société, 2011, vol. 78, n02, p. 448.

36 Ibid., p. 447. Voy. également : P. Feltesse, op. cit.

37 A. Mechelynck, « Activer l'individu sans l'écraser : une utopie ? Réflexions à partir des expériences flamandes de l'inburgering et du wooncode », R.I.E.J., 2013, vol. 1, n070, p. 224-264 ; A. Mechelynck, « Mettre l'Etat Social Actif au Service des capacités : Propositions à partir de l'analyse de l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'inburgering », R.D.S., 2014, n04, p. 411-481.

en sont l'exemple paradigmatique[38]. Rea et Jacobs expliquent aussi à propos de ces parcours d'accueil et d'intégration que « dans la plupart des cas, il s'agit d'une extension des logiques de workfare et d'activation qui sont plus universellement présentes dans les arrangements de l'État providence et ont également un impact sur les nationaux »[39]. Les nouveaux·elles arrivant·e·s ont l'obligation de suivre un tel parcours et, dans certains cas, de réussir des tests, comme en Flandre[40]. Ces programmes sont financés par l'État et sont généralement adaptés en fonction du profil de la personne migrante. Néanmoins, l'entière responsabilité repose sur le/la nouvel·le arrivant·e. La charge de ces programmes est plus ou moins lourde selon les régions. Le niveau de difficulté varie aussi énormément, avec comme conséquence que, dans certains cas, ils deviennent contre-productifs.

De telles obligations et conditions d'intégration sont également susceptibles d'être imposées comme préalable pour l'obtention de droits sociaux dans le cadre des politiques dites d'activation. C'est notamment le cas en Belgique, dans le cadre du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) relatif au bénéfice de l'assistance sociale[41].

Dans le cadre du PIIS, qui s'applique à un public précarisé qui s'adresse aux CPAS, ces personnes sont obligées de suivre un parcours (même si le parcours est volontaire à Bruxelles) et des cours de français et de démontrer, avec des attestations à l'appui, qu'elles respectent la temporalité et les exigences dans ce cadre.

Plusieurs participant·e·s ont pointé les écueils des obligations d'intégration susceptibles d'être imposées dans le cadre du PIIS - en particulier sa rigidité -, expliquant que ces obligations peuvent constituer un réel frein à l'obtention des droits sociaux en jeu.

Il y a une nécessité de développer le côté « pédagogique » du PIIS et de l'imposition d'obligations d'intégration, en consultation et collaboration entre les associations, les personnes concernées et les CPAS.

Selon plusieurs participant·e·s, l'intégration n'est pas linéaire, les besoins des personnes sont transversaux et il y a des moments où elles sont davantage disponibles que d'autres. Il ne faut pas bloquer les personnes dans un processus qui ferait qu'en cas d'abandon, elles se verraient refuser certains droits, ou seraient dans l'incapacité d'obtenir la nationalité belge.

À cet égard, le fait que le parcours d'accueil ou d'intégration soit homogénéisé ne favorise pas l'intégration. Plusieurs participant·e·s ont souligné que certaines personnes ne se sentent pas concernées par certains volets du parcours et n'auront pas d'affinités avec la matière. Il faut essayer d'intéresser tout le monde, éventuellement sous d'autres formes (ex : pour les épouses de travailleurs hautement qualifiés). Certaines personnes qui souhaitent suivre le parcours ne sont en fait pas obligées de le suivre. Un participant insiste sur le fait qu'il faut garder en tête qu'on s'intègre parce qu'on a envie de le faire et pas parce qu'on est obligé de le faire.

Dans cette veine, un participant suggère plutôt que d'avoir des obligations uniques et systématiques pour tout le monde, de proposer un « bouquet » dans lequel les personnes primo-arrivantes devraient suivre certaines activités mais pourraient les choisir selon ce qui serait le plus pertinent pour elles. Les parcours d'accueil et d'intégration prendraient davantage de sens s'ils étaient appliqués avec une certaine souplesse.

38 Pour la Région wallonne (applicable en région de langue française) : Livre II (articles 150 à 165) du Code wallon de l'action sociale et de la santé (CWASS) ; Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé (articles 236 – 255). Pour la Communauté flamande (applicable en région de langue flamande et, pour partie, en région bilingue de Bruxelles-Capitale) : Décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique M.B., 26 juillet 2013 ; Arrêté du Gouvernement flamand du 29 janvier 2016 portant l'exécution du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, M.B., 7 avril 2016. Pour la Commission communautaire française (applicable en région bilingue de Bruxelles-Capitale) : Décret du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 18 septembre 2013 ; Arrêté du 24 avril 2014 n°2014/562 du Collège de la Commission communautaire française portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 5 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 30 octobre 2014. Pour la Communauté germanophone : Décret du 11 décembre 2017 relatif à l›intégration et au vivre ensemble dans la diversité, M.B., 20 décembre 2017.

39 Traduction libre de : « in most cases it is an extension of workfare and activation logics which are more universally present in welfare state arrangements (and equally have an impact on national citizens) » (D. Jacobs et A. Rea, op. cit.).

40 S. Ganty et P. Delgrange, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », Rev. dr. étr., 2016, vol. 185, p. 511-528.

41 Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (M.B., 21 juillet 2002).

Plusieurs participant·e·s qui travaillent dans des organisations de terrain (par ex : Duo for a Job) expliquent qu'ils·elles font face à des jeunes très motivé·e·s avec l'envie de travailler. À cet égard, il y a une certaine contre-productivité à imposer des exigences d'intégration rapide sur le marché de l'emploi pour pouvoir conserver un titre de séjour en Belgique. En effet, de plus en plus de jeunes viennent avec des documents de l'Office des étrangers pour le renouvellement de leur carte A après un an, avec la condition qu'ils/elles trouvent un travail, ainsi que des demandes de la part de CPAS de remettre des fiches de salaire. Cela contribue à la stratification du marché de l'emploi, parce que ces jeunes ne passent pas par la case formation et acceptent des jobs interim et instables (et qui ne permettent pas à ces personnes de bénéficier du regroupement familial parce qu'elles ne réunissent pas les conditions économiques pour ce faire). De plus d'un point de vue strictement économique, cette situation ne répond pas nécessairement aux besoins du marché du travail. Les participant·e·s soulèvent que cette situation relève d'une aberration.

Le modèle sélectif

Le modèle sélectif diffère du modèle d'activation en ce que les conditions ou obligations qui pèsent sur les migrant·e·s sont tellement lourdes qu'elles peuvent être vues comme une manière de « sélectionner » les migrant·e·s, plutôt que de les « activer ». Une caractéristique clé de ce modèle est que l'État ne fournit pas, ou très peu, d'aide aux migrant·e·s, contrairement au modèle d'activation dans lequel, même si les obligations ou les conditions peuvent être difficiles à remplir et, en cela, s'avérer contre-productives, l'État assure systématiquement un suivi de la personne migrante et met à sa disposition les moyens essentiels pour qu'elle soit en mesure de remplir ses obligations.

En conséquence, dans le modèle sélectif, seul·e·s les migrant·e·s qui sont « voulu·e·s » sont en mesure de remplir les obligations ou les conditions qui leur sont exigées. Les politiques d'intégration civique néerlandaises qui requièrent des migrant·e·s de réussir un test pour obtenir un visa regroupement familial ou un titre de séjour permanent se rattachent à ce modèle. Les exigences sont tellement élevées et l'aide fournie par l'État néerlandais tellement limitée que seulement une certaine catégorie de migrant·e·s (aisée et éduquée) sera en mesure de se conformer aux obligations ou conditions exigées, sans faire face à des difficultés démesurées[42]. Dans l'affaire K. & A. qui concernait les tests d'intégration - tests de langue et de connaissance des Pays-Bas - imposés aux familles des ressortissant·e·s de pays tiers, la Cour de justice de l'Union européenne, tout en validant ces tests, a insisté sur le fait qu'ils ne peuvent en aucun cas avoir pour effet de sélectionner les migrant·e·s. Toute obligation ou condition d'intégration dans le cadre d'un regroupement familial doit uniquement faciliter l'intégration des membres de la famille[43]. Malgré cet arrêt de la Cour, ces pre-entry tests imposés par l'État néerlandais semblent bel et bien se rattacher au modèle sélectif, au travers notamment des coûts de ces tests - qui ont été symboliquement réduits à la suite de l'arrêt de la Cour -, les coûts liés à la préparation, mais également la difficulté de ces tests pour les personnes peu qualifiées. Le caractère « sélectif » de la législation néerlandaise est aussi confirmé par le fait que les ressortissant·e·s des pays de l'OCDE sont exempté·e·s de passer ce test. Cette différence de traitement est opérée sur la base de la

42 S. Ganty, « Les tests d'intégration civique sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union européenne : un exercice d'équilibriste périlleux entre marge d'appréciation des États membres et protection des ressortissants de pays tiers », Journal européen des droits de l'homme, 2016, vol. 1, p. 32-56 .

43 C.J.U.E., 9 juillet 2015, Minister van Buitenlandse Zaken c. K et A, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, pt. 57. Selon la Cour, les mesures d'intégration doivent « avoir pour but non pas de sélectionner les personnes qui pourront exercer leur droit au regroupement familial, mais de faciliter l'intégration de ces dernières dans les États membres » (ibid., pt. 57).

nationalité. Mais cette dérogation opère aussi une distinction sur la base de l'origine ethnique, étant donné que ce sont essentiellement des minorités ethniques telles que les migrant·e·s issus des pays du Maghreb qui sont concernées[44]. La situation socio-économique entre également en ligne de compte, vu que les migrant·e·s qui viennent des pays de l'OCDE sont susceptibles de se trouver dans une position socio-économique plus confortable que les migrant·e·s des pays non-membres de l'OCDE[45]. Il ressort donc clairement qu'outre les coûts imposés par la législation néerlandaise sur lesquels la Cour s'est prononcée, de nombreux autres éléments de la législation sont « sélectifs » et pourraient être questionnés quant à leur compatibilité avec la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial qui exclut toute forme de sélection.

Selon plusieurs participant·e·s, la question de la diversité est utilisée tantôt pour inclure, tantôt pour exclure selon qu'ils·elles remplissent ou non certains standards en matière culturelle, religieuse ou socio-économique.

Le parcours d'inburgering de la Communauté flamande tel qu'il s'applique en Région flamande semble de plus en plus se rapprocher de ce modèle de sélection et de son cousin néerlandais, depuis qu'une obligation de résultat en matière de connaissance du néerlandais et la possibilité d'exiger de la personne migrante qu'elle paie pour les cours d'inburgering ont été introduites[46].

Le modèle méritocratique

En ce qui concerne particulièrement les citoyen·ne·s européen·ne·s, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré à de très nombreuses reprises que des droits sociaux étaient dus par un État membre d'accueil, uniquement si le ou la citoyen·ne européen·ne pouvait prouver un lien ou une intégration dans cet État[47]. Ce lien ou cette intégration, selon la Cour de justice, est à prouver par une contribution à la société ou une participation économique suffisante[48] et, le cas échéant, par le fait de ne pas avoir eu de comportement déviant. Cette condition d'intégration se rattache à un quatrième modèle : le modèle méritocratique. Ce modèle repose sur des conditions ou obligations basées sur ce que les migrant·e·s ont déjà accompli (et dans des cas plus rares, vont accomplir) pour la société d'accueil en terme de plus-value, en particulier au regard de leur contribution économique - relative à l'effort ancré dans la notion de mérite - et/ou de leurs compétences - ayant trait à une certaine vision du talent qui caractérise également le mérite dans son sens contemporain[49]. Il se distingue du modèle d'activation et de sélection en ce qu'il exige la preuve que le/la migrant·e a apporté (ou apportera prochainement) une plus-value à la société d'accueil. Cette plus-value est principalement économique : l'intégration est attestée si la personne peut prouver qu'elle a suffisamment participé économiquement - en travaillant ou en consommant - dans le pays d'accueil pour obtenir

44 K. De Vries, Integration at the Border, The Dutch Act on Integration Abroad and International Immigration Law, op. cit., p. 53.

45 Le gouvernement néerlandais explique cette exemption par le fait que les ressortissant·e·s de pays de l'OCDE viennent de situations culturelles, économiques et sociales desquelles il découle qu'ils·elles auront une bonne compréhension des relations sociales, valeurs et normes néerlandaises S. Ganty, « Reconsidering Civic Integration Policies for Migrants Through the Lens of Socio-economic Status. Examples of Belgian and Dutch Legal Orders », in J. Vrielink, D. Cuypers (eds.), Equal is not enough, Intersentia, 2016, pp. 93-116; T. Strik, H. Pankratz et B. de Hart, Family Reunification: A Barrier or facilitator of integration? Country report of The Netherlands, European Commission DG HOME AFFAIRS, 2012; K. De Vries, Integration at the Border, The Dutch Act on Integration Abroad and International Immigration Law, op. cit., pp. 53 et 309. Voy. aussi Travaux préparatoires II 2004– 2005, 29 700, n° 6, p. 31–32 and Travaux préparatoires II 2003-2004, 29700, n° 3, p. 19.

46 Voy. en particulier le Décret du 22 décembre 2017 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2018, M.B., 29 décembre 2017 (son article 3 modifie l'article 46/2 du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique en imposant « [l]a participation aux épreuves est subordonnée au paiement d'une rétribution ») ; Arrêté du 20 avril 2018 du Gouvernement flamand établissant les modalités relatives aux tests et à la délivrance des preuves du niveau linguistique du néerlandais, visés à l'article 46/2 du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique et portant modification de l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 mai 2013 portant exécution du décret du 18 novembre 2011 relatif à la preuve de la connaissance de la langue, requise par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, M.B., 16 mai 2018.

47 Sur la base du principe d'égalité de traitement entériné à l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'UE

48 Voy. par exemple C.J.U.E., 14 décembre 2016, Maria do Céu Bragança Linares Verruga e.a. c. Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, C-238/15, ECLI:EU:C:2016:949 ; C.J.U.E., 14 juin 2012, Commission européenne c. Royaume des Pays-Bas, C-542/09, ECLI:EU:C:2012:346 ; C.J.U.E., 20 juin 2013, Elodie Giersch c. État du Grand-Duché de Luxembourg, C-20/12, ECLI:EU:C:2013:411.

49 M. Sandel, The Tyranny of Merit, What's Become of the Common Good, Penguin, 2021.

les droits demandés. Si ce modèle d'intégration est essentiellement développé par la Cour de justice en ce qui concerne les ressortissant·e·s européen·ne·s qui réclament certains droits ou avantages sociaux, il fait également écho à la situation des ressortissant·e·s de pays tiers hautement qualifié·e·s et de leur famille, qui sont dispensé·e·s de tout test d'intégration pour obtenir un visa ainsi que, dans la plupart des cas, le renouvellement de leur titre de séjour[50]. Ce sous-modèle méritocratique fait également écho au concept de merizenship dont il est question dans le prochain point.

50 Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, J.O.U.E., L155, 18 juin 2009, p. 17 ; Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intra-groupe, J.O.U.E., L157, 27 mai 2014, p. 1.

Fig. 1

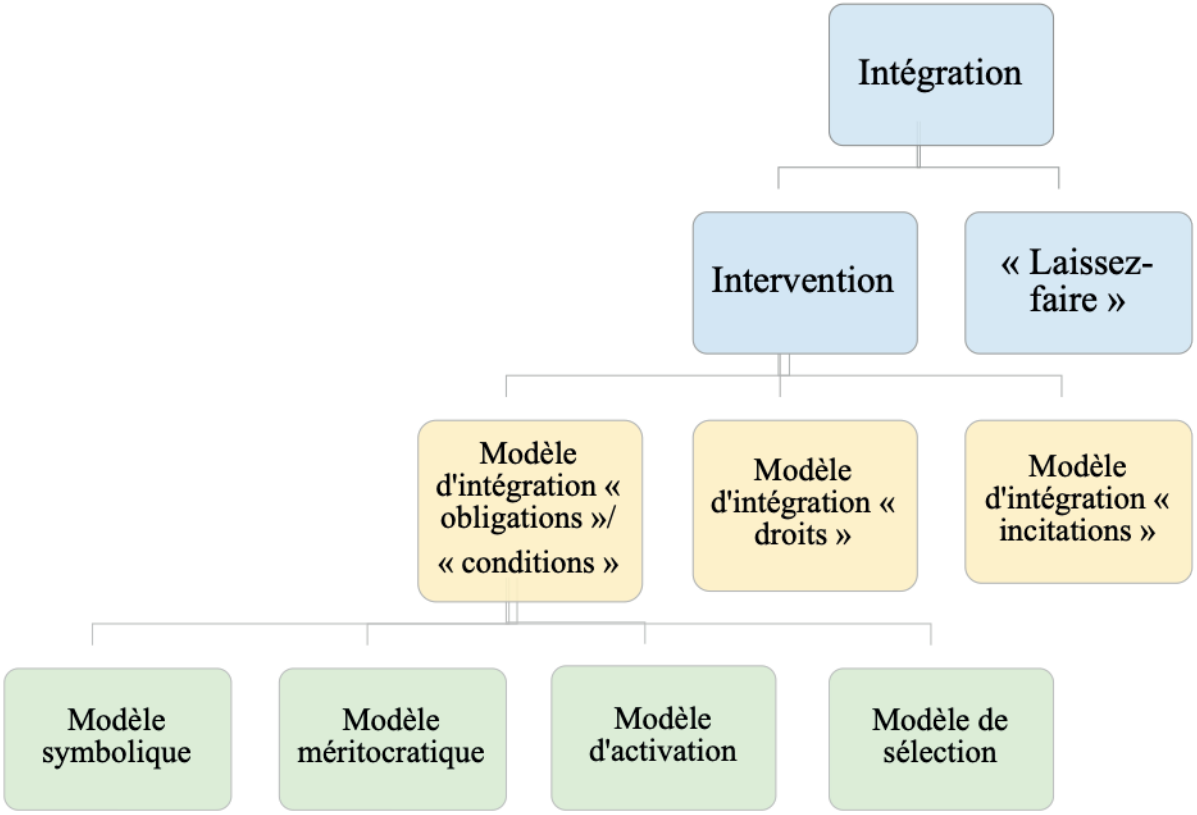
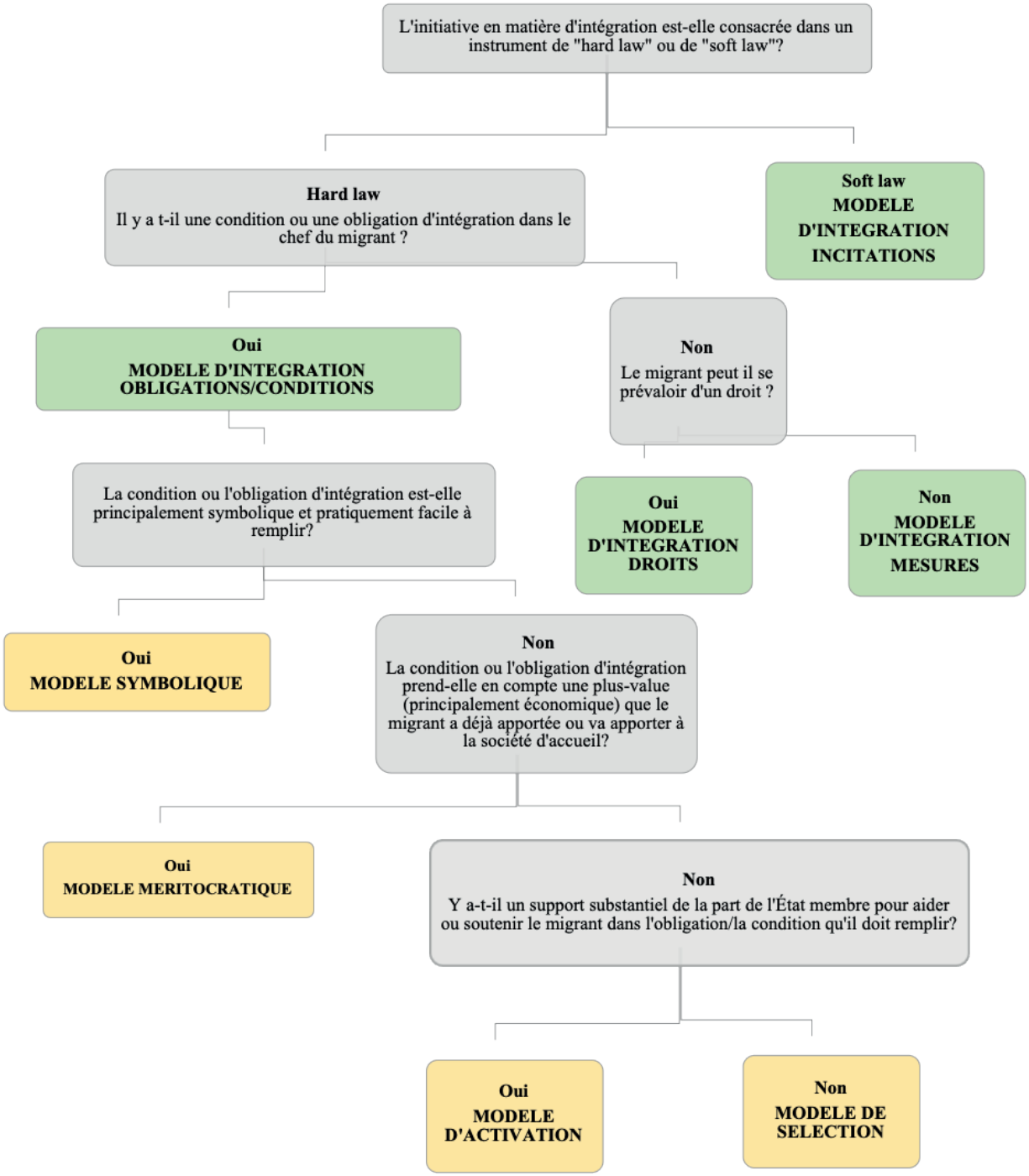


Fig. 2


L'initiative en matière d'intégration est-elle consacrée dans un instrument de "hard law" ou de "soft law"?
Hard law
Il y a t-il une condition ou une obligation d'intégration dans le chef du migrant ?
Soft law
MODELE D'INTEGRATION INCITATIONS
Oui
MODELE D'INTEGRATION OBLIGATIONS/CONDITIONS
Non
Le migrant peut il se prévaloir d'un droit ?
La condition ou l'obligation d'intégration est-elle principalement symbolique et pratiquement facile à remplir?
Oui
MODELE D'INTEGRATION DROITS
Non
MODELE D'INTEGRATION MESURES
Oui
MODELE SYMBOLIQUE
Non
La condition ou l'obligation d'intégration prend-elle en compte une plus-value (principalement économique) que le migrant a déjà apportée ou va apporter à la société d'accueil?
Oui
MODELE MERITOCRATIQUE
Non
Y a-t-il un support substantiel de la part de l'État membre pour aider ou soutenir le migrant dans l'obligation/la condition qu'il doit remplir?
Oui
MODELE D'ACTIVATION
Non
MODELE DE SELECTION

Le public visé : merizens versus non merizens

Sur la base de l'idée méritocratique de l'intégration précédemment développée, nous défendons qu'un nouveau modèle de citoyenneté de facto appelé merizenship[51] - un néologisme construit à partir de la contraction des mots anglais merit et citizenship - est en train de se développer, parallèlement au statut de citoyen national et de denizen[52]. Il a pour conséquence que, de plus en plus, les droits sont accordés sur la base d'une preuve de la contribution à la société, situation de fait basée sur les actions ou les accomplissements. Ainsi, ce statut de merizen se superpose aux statuts légaux (situation de droit) et balaie la nécessité de liens sociaux, civiques et culturels tissés avec un État. Ces circonstances personnelles sont essentiellement liées à la plus-value individuelle économique du/de la ressortissant·e de pays tiers, évaluée à l'aune d'une certaine idée du mérite, et dispensent de l'intégration. La plupart du temps, les membres de sa famille bénéficient de ces avantages 'par ricochet'. Cette figure du merizen se retrouve dans le droit européen de l'immigration et de l'asile au travers de la figure du/de la travailleur·euse hautement qualifié·e, des chercheur·euse·s et des travailleur·euse·s qui font l'objet d'un transfert temporaire intragroupe (aussi qualifié·e·s de « cerveaux »). Ces ressortissant·e·s non européen·ne·s bénéficient de règles plus souples en matière d'intégration au niveau des droits européen et nationaux, sur la base de leur statut socioéconomique (dimension d'inclusion de la merizenship). Contrairement aux autres directives dans ce domaine, jamais il n'est question pour ces personnes d'intégration, tant pour les droits qui leur sont accordés, que pour les conditions qu'elles doivent remplir. C'est essentiellement sur la compétitivité que l'accent est mis, laquelle renvoie à l'économie de marché et au néolibéralisme. Tout comme en matière de libre circulation, ces merizens ressortissant·e·s de pays tiers bénéficient d'un ensemble d'avantages sur la base de la plus-value qu'ils/elles apportent à la société, leur intégration étant présumée ou considérée comme non problématique. À défaut d'être méritant·e·s, il s'agit pour les ressortissant·e·s de pays tiers de prouver qu'ils/elles sont des « merizens en devenir » via la réussite de tests d'intégration.

En Région wallonne, les travailleur·euse·s hautement qualifié·e·s sont exempté·e·s de l'obligation de suivre un parcours d'intégration, tandis que leurs conjoint·e·s sont soumis·es à cette obligation. Un participant explique que ces personnes viennent avec les pieds de plomb pour suivre les parcours dès lors qu'il y a déjà beaucoup de choses organisées dans leur communauté, leur réseau étant généralement très développé (écoles privées, cours de langue etc.). L'intérêt de suivre ce parcours est donc fortement questionné.

Néanmoins, le profil des participant·e·s qui suivent le parcours d'accueil de la COCOF à Bruxelles (où l'obligation n'est pas encore entrée en vigueur) est varié. Et des personnes qualifiées comme des personnes non qualifiées le suivent. Face à cette diversité des profils, plusieurs participant·e·s ont insisté sur l'importance de mettre en place des parcours d'intégration et d'accueil adaptés et qui répondent aux besoins de chaque personne. Par exemple, les connaissances des personnes au préalable ont un impact évident sur le suivi du parcours. L'équivalence des diplômes va également favoriser les personnes qui n'ont pas été scolarisées dans le pays d'origine.

51 S. Ganty , « L'intégration des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers en droit de l'Union européenne. Critique d'une intégration choisie », Larcier, Collect. Droit de l'Union européenne, 2021.

52 En 1990, Tomas Hammar a pour la première fois utilisé le terme de denizens pour désigner les résident·e·s qui ont un séjour légal « sécurisé » afin d'établir une différence entre les migrant·e·s, ceux·elles qui se trouvent sur le territoire avec lequel il·elle·s ont une relation proche (« close relations to the country ») et les citoyen·ne·s (T. Hammar, Democracy and the Nation State, Aldershot, Avebury, 1990, p. 15-16.D. Acosta Arcarazo, « Civic citizenship reintroduced? The long-term residence directive as a post-national form of membership », European Law Journal, vol. 21, no 2, 2015, p. 213). Hammar explique que denizen désigne les « persons who are foreign citizens with a legal and permanent resident status [...] they have been given the right to stay there permanently [...]. The decisive criteria used here are first domicile and then full residential rights» (Ibid., p. 15-16). Il s'agit d'un état de droit, et non de fait: l'obtention d'un séjour permanent « sécurisé ». C'est le statut légal et non la durée du séjour qui détermine si une personne est un·e denizen. Ce statut de denizen correspond au statut de résident permanent pour les citoyen·ne·s européen·ne·s, ou de résident de longue durée pour les ressortissant·e·s de pays tiers.

Un autre exemple emblématique de ce modèle d'intégration « méritocratique » est celui de l'acquisition de la nationalité belge. Entre 2000 et 2012[53], la condition de la volonté d'intégration pour obtenir la nationalité belge par déclaration est supprimée du Code de la nationalité belge. La nationalité est vue comme un outil, ou facteur d'intégration. C'est le modèle d'intégration « droit » qui prédomine : les conditions pour l'obtention de l'intégration sont assez souples et l'intégration a lieu grâce à la nationalité obtenue par le ou la candidat·e. La réforme du Code de la nationalité en 2012 est venue modifier cette vision de l'intégration. Elle « vise à objectiver à nouveau l'obtention de la nationalité et à la rendre neutre au niveau de l'immigration »[54]. Par cette réforme, le Code revient à ses prémisses qui faisaient de l'obtention de la nationalité une conséquence de l'intégration, ou de l'intégration une condition de la nationalité[55]. En d'autres mots, il s'agit d'être d'abord intégré·e avant de se voir octroyer la nationalité belge. On revient au modèle d'intégration « condition » : à défaut de faire la preuve de l'intégration, la personne ne sera pas en mesure d'accéder à la nationalité belge. Qui plus est, une importance non négligeable est désormais accordée au statut socio-économique des candidat·e·s à la nationalité et en particulier à leur participation économique, qui devient un véritable baromètre de l'intégration. L'article 12bis (1) du Code énonce que le·la candidat·e à la nationalité qui a atteint l'âge de dix-huit ans et séjourne légalement en Belgique depuis plus de cinq ans peut acquérir la nationalité belge par déclaration s'il·elle apporte la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales[56], prouve son intégration sociale[57] et son intégration économique[58]. Le fait d'avoir travaillé cinq années de manière ininterrompue constitue la voie « royale » pour l'acquisition de la nationalité. En effet, la participation économique de cinq années ininterrompues permet d'apporter la preuve non seulement de la participation économique, mais également de la connaissance de la langue et de l'intégration sociale. À défaut, la preuve de l'intégration sociale doit être apportée soit par un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé en Belgique, soit par le fait d'avoir suivi une formation professionnelle, soit en ayant suivi un parcours d'intégration. Il en va de même pour la preuve de la langue qui peut être apportée de la même façon que pour la condition d'intégration[59].

La contribution économique dispense en quelque sorte de toute intégration sociale, en ce compris la maîtrise de la langue. Il s'agit « d'acheter » son intégration en contribuant suffisamment au système économique, fiscal et social de l'État membre d'accueil.

Per Mouritsen fait écho à ce concept de merizenship en parlant de « European 'citizenship lite' » pour viser uniquement les citoyen·ne·s européen·ne·s méritant·e·s, expliquant que « the closure of membership is increasingly tied, not to national identity but to employment skills and economic selection within a harder outer (European Union) shell and, at the level of identity and defining values, to a simple preference for 'liberal people'»[60]. Comme expliqué ci-dessus, les politiques d'intégration civique prennent aussi ce relent libéral en exemptant les non nationaux·ales désiré·e·s et en imposant des conditions et obligations particulièrement difficiles pour les personnes peu qualifiées.

53 Cette loi est appelée "Snel-Belg-Wet" au nord du pays. D. De Jonghe et M. Doutrepont, « Le Code de la nationalité belge, version 2013, de 'sois Belge et intègre-toi' à 'intègre-toi et sois Belge (1ère partie) », Journal des Tribunaux, no 6519, 2013, p. 317.

54 Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, Rapport, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2011 – 2012, n°476/15, p. 4.

55 Le Code tel que rédigé en 1984 et modifié jusqu'en 2000 était néanmoins ambigu sur le rôle joué par l'acquisition de la nationalité belge, la présentant tantôt comme une cause, tantôt comme une conséquence de l'intégration. D. De Jonghe et M. Doutrepont, op. cit., p. 317.

56 Article 12bis(1), 2°, c) du Code de la nationalité belge (CNB).

57 Article 12bis(1), 2°, d) du CNB.

58 Article 12bis(1), 2°, e) du CNB.

59 S. Ganty, « La situation socio-économique, un obstacle dans le parcours migratoire des couples mixtes et étrangers en Belgique », Revue de l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 2015, pp. 91-111.

60 P. Mouritsen, K. K. Jensen, S. J. Larin, op. cit., p. 596. Traduction libre : La fermeture des adhésions est de plus en plus liée non pas à l'identité nationale, mais aux compétences professionnelles et à la sélection économique dans un environnement extérieur plus difficile (Union européenne) et, au niveau de l'identité et des valeurs, à une simple préférence pour les « personnes libérales ».

Un droit à l'intégration

En lien avec ce modèle d'intégration « droits », se pose la question de l'existence d'un droit général à l'accès effectif aux droits duquel découlerait un droit à l'intégration. Cette question n'a, à notre connaissance, jamais été débattue en tant que telle, ni conceptualisée dans la doctrine.

En 2016, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a publié un document thématique élaboré par Huddleston, intitulé Time for Europe to get migrant integration right[61]. La traduction française ne reflète pas cette idée de droit à l'intégration : Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités[62]. Et pour cause, le document aborde un ensemble de droits qui devraient être reconnus aux migrant·e·s pour favoriser leur intégration sans pour autant entériner le concept « d'un droit à l'intégration ». C'est ainsi qu'il est question du droit au regroupement familial comme un droit humain, du statut de résident de longue durée comme incitant les familles à s'intégrer dans la société, du fait que la maîtrise de la langue est le plus souvent exigée sans qu'il y ait un réel support des États membres, de la discrimination en matière d'emploi notamment et d'un droit à une éducation de qualité. En d'autres mots, les migrant·e·s doivent se voir reconnaître un bouquet de droits qui viendrait favoriser leur intégration, entérinant ainsi la logique du modèle d'intégration « droits ».

Si le modèle d'intégration « droits » ainsi que les droits et recommandations développés par le Commissaire aux droits de l'Homme sont essentiels, il nous semble néanmoins important de conceptualiser plus spécifiquement un droit à l'intégration. Ce que nous entendons par droit à l'intégration consiste, pour la personne migrante, à exiger de l'État d'accueil qu'il mette en place un certain nombre de mesures favorisant son intégration, en lui permettant d'avoir un accès effectif aux droits qui lui sont reconnus dans ce cadre. Il s'inscrit plus largement dans un droit à l'accès effectif aux droits (cf. Fig. 3, ci-dessous).

Le droit à l'accès effectif aux droits implique une égalité dans la loi, tout en dépassant l'égalité devant la loi[63], qui en est un prérequis. Il s'agit non seulement de reconnaître « le droit d'avoir des droits » (« the right to have rights ») qui a été théorisé de manière magistrale par Arendt en ce qui concerne les personnes apatrides d'après-guerre[64], dont la situation fait « planer le spectre de la déshumanisation sur l'ensemble des citoyens »[65]. Mais également, une fois que ces droits sont reconnus, il s'agit d'avoir le droit à un accès effectif à ces droits (« the right to have an effective access to rights »). En effet, être reconnu comme sujet·te de droits ne suffit pas[66]. Encore faut-il être en mesure de jouir effectivement de ces droits, ce qui dépasse la question de savoir si ces droits sont reconnus[67]. Il s'agit d'un des défis les plus saillants de l'État de droit du 21ème siècle : nombreux sont les droits de la première et seconde génération qui sont aujourd'hui reconnus. Néanmoins, nombreuses sont également les difficultés liées à leur implémentation effective, en particulier lorsqu'il est question des personnes vulnérables. Le droit à l'accès effectif aux droits part de la prémisse que des droits sont reconnus mais sont « inaccessibles » dans certaines situations et requièrent que l'État prenne des mesures pour rendre leur accès effectif.

61 T. Huddleston, Time for Europe to get migrant integration right, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2016.

62 T. Huddleson, Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, 2016.

63 Benoit-Rohmer, L'égalité dans la typologie des droits », Classer les droits de l'homme, E. Bribosia et L. Hennebel (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 137.

64 Comme Benhabib le précise « [t]he right to have rights cannot be of the same order as the rights possessed by those who are already members of a polity; so a Bill of Rights cannot capture its meaning. This right is a right to membership ». Citant Hannah Arendt, elle poursuit : « it is the one right without which no other can materialize (Hannah Arendt, « The Rights of Man': What Are They? » Modern Review 3:1 (1949), pp. 24-37) » (S. Benhabib, Exile, Statelessness, and Migration. Playing Chess with History from Hannah Arendt to Isaiah Berlin, Princeton, Princeton University Press, 2018).

65 S. Klimis, « Démocratie et politique de l'hospitalité. Du lieu commun à l'espace public », Revue Nouvelle, 2014, n06/7.

66 Ibid.

67 Ibid. Benhabib explique que « [s]urely the claim to rights cannot rest on the ability to make others recognize them who may or may not be inclined to do so ».

Les travailleur·euse·s des services et organisations représentés ont fait écho à la problématique de l'effectivité des droits en relevant différentes difficultés d'accès aux droits des étranger·ères dans leurs pratiques, ou de droits non effectifs en raison des obstacles présents aux niveaux administratifs :

- *difficultés d'accéder au droit d'acquérir la nationalité belge ;*
- *difficultés d'accès aux droits pour les réfugié·e·s reconnu·e·s qui sortent des dispositifs d'accueil pendant la période de transition ;*
- *difficultés d'accéder au droit de vivre en famille (obstacles au niveau de la constitution de la famille de la part des autorités communales et obstacles au regroupement familial au niveau de l'Office des étrangers) ;*
- *difficultés de suivi régulier des cours de FLE des ressortissant·e·s de pays tiers en lien avec les obstacles administratifs rencontrés par ceux/celles-ci.*

Ce droit à l'accès effectif aux droits peut aussi exister dans des domaines qui ne touchent pas uniquement à l'intégration des migrant·e·s, tels que les domaines relatifs à l'aide sociale, à l'accessibilité du chômage, etc., où la pratique du « non-recours » ou « non take-up » est monnaie courante[68]. Cette pratique consiste à ne pas revendiquer les prestations d'aide ou de sécurité sociale pour une série de raisons, en ce compris des difficultés pratiques et administratives.

Les participant·e·s ont pointé de nombreux problèmes que la reconnaissance d'un droit à l'intégration serait susceptible de régler. Ils·elles ont identifié un problème lié à la langue: dans plusieurs administrations et services publics, l'accueil ne peut se faire qu'en français/néerlandais. Même si le/la fonctionnaire connaît l'anglais, il/elle n'a pas le droit de l'utiliser. Les étranger·e·s doivent nécessairement être accompagné·e·s d'un·e interprète (professionnel·le ou non) pour accéder à l'information, aux soins ou aux inscriptions aux cours de français... Par ailleurs, selon ils·elles, il y a également un problème d'accès à l'information sur les droits en raison de la mauvaise (ou partielle) information donnée par les services communaux, dans certains cas. L'information est souvent erronée ou tronquée et il y a un vrai problème de manque de formation de certain·e·s fonctionnaires. Ce problème est renforcé par le fonctionnement par rendez-vous pour accéder à la première information et les longs délais d'attente en raison du manque de personnel.

Plusieurs participant·e·s ont également souligné que chaque année, le public qui recourt aux structures associatives est de plus en plus nombreux. Il s'agit d'un indice clair du manque d'informations : quand une personne arrive dans un nouveau pays elle se renseigne, naturellement, auprès de l'administration communale. Dans ce cas-ci, visiblement, ces personnes n'ont pas l'information et s'orientent vers les services sociaux et autres structures. Ces organismes n'arrivent pas toujours à faire face à la demande avec les moyens dont ils disposent, et en arrivent à devoir restreindre leur accès à l'information...

Quelle est la substance de ce droit d'avoir un accès effectif aux droits ? Il implique que le/la justiciable puisse revendiquer auprès de l'État ou des institutions « obligées » de mettre en place les mesures administratives et pratiques nécessaires afin qu'il/elle puisse effectivement jouir de ses droits. Il s'agit de mesures éminemment concrètes - proches du principe de bonne administration - telles que des informations suffisantes sur les droits et la manière de les réclamer, des bureaux accessibles et disponibles avec des heures d'ouverture permettant à tout un·e chacun·e de s'y rendre, la mise en place d'un système d'aide juridique efficace afin de permettre aux justiciables d'avoir accès à ces droits, etc. Le droit à l'accès effectif aux droits requiert une connaissance poussée du terrain, permettant d'identifier les besoins et les difficultés rencontrés par les personnes titulaires de ces droits vis-à-vis de l'État. Il s'agit d'un domaine où droit et sciences sociales devraient travailler main dans la main et qui n'est, à ce jour, pas (encore) suffisamment développé.

68 J. Ianni, B. Luyts et B. Tardieu, Discrimination et pauvreté. Livre blanc: analyse, testings et recommandations, 2013. Sur la question de l'effectivité des droits des migrant·e·s en général et de la position des cours supranationales sur la question, voy. notamment : M. Baumgärtel, Demanding Rights: Europe's Supranational Courts and the Dilemma of Migrant Vulnerability, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

Le droit à l'intégration qui constitue une « sous-branche » du droit à l'accès effectif aux droits vise essentiellement les migrant·e·s - ressortissant·e·s européen·ne·s et ressortissant·e·s des pays tiers - et implique une obligation dans le chef des États membres essentiellement, puisque ce sont eux qui sont compétents en la matière, de mettre en place les mesures nécessaires pour qu'ils/elles puissent bénéficier des droits qui leur sont reconnus dans le domaine de l'éducation, de l'aide sociale, de la sécurité sociale, de l'emploi, etc. Ces mesures sont principalement d'ordre administratif et pratique, consistant en l'organisation de cours de langue, de séances d'information, de soutien légal et administratif, etc. Elles existent aujourd'hui dans certains États membres pour les ressortissant·e·s de pays tiers sous la forme d'obligations d'intégration, d'où l'ambiguïté avec le droit à l'intégration pour cette catégorie de migrant·e·s.

En d'autres mots, là où aujourd'hui il s'agit de simples mesures facultatives d'intégration ou d'obligations, ces actions en matière d'intégration seraient, dans cette hypothèse, érigées en droits, de telle sorte que l'État en serait débiteur. Le droit à l'intégration n'est pas incompatible avec les obligations en matière d'intégration, mais en constitue un garde-fou. Il pourrait être comparé, dans une certaine mesure[69], au droit à l'éducation et au droit de vote qui, dans certains pays, constituent également des obligations.

L'article 19 de la Charte sociale européenne révisée constitue l'exemple le plus poussé de ce qui existe en matière de droit à l'intégration. En effet, de nombreuses mesures qui y sont édictées concernent un accès effectif aux droits reconnus aux migrant·e·s travailleur.euse.s et à leur famille leur permettant, le cas échéant, de s'intégrer dans la société d'accueil. Il s'agit notamment de la mise en place de services gratuits appropriés, chargés d'aider ces travailleur·euse·s (§1er), des mesures appropriées pour faciliter le départ, le voyage et l'accueil de ces travailleur·euse·s et de leur famille (§2), de la collaboration entre les services sociaux, publics ou privés, des pays d'émigration et d'immigration (§3), de la facilitation de l'enseignement de la langue nationale de l'État d'accueil (§9) ainsi que de la facilitation de l'enseignement de la langue maternelle (§10)[70].

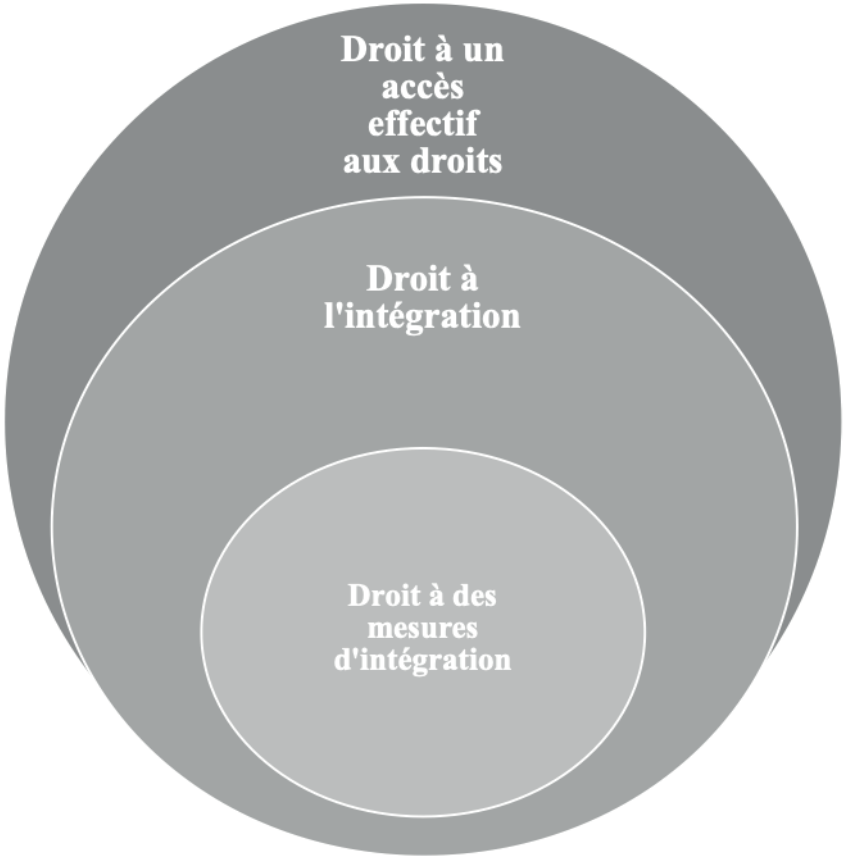
69 « Dans une certaine mesure » car cette comparaison a ses limites, en particulier en ce qui concerne le droit à l'éducation. Comparer migrant·e·s et enfants ne fait que renforcer le caractère « infantilisant » et paternaliste des obligations d'intégration civique imposées aux ressortissant·e·s de pays tiers.

70 Charte sociale européenne, dans sa version révisée - STE n°163 - ouverte à la signature à Strasbourg le 3 mai 1996.

Envisager l'intégration comme un « droit » offrirait effectivement, selon les participant·e·s, une solution. Les mesures qui pourraient être prises en ce sens sont les suivantes, selon ces dernier·ère·s :

- *donner une information de qualité directement via les services publics et les administrations (car c'est le rôle de l'État), ce qui implique des moyens suffisants (en personnel et en temps de formation), mais également la mise en place d'un helpdesk juridique centralisé auquel les communes pourraient s'adresser en cas de difficulté ou de doute dans un dossier. L'idée est avancée d'une entité centralisée qui pourrait servir d'instance d'avis contraignant en cas de blocage par une commune sur une question particulière*
- *diversifier les langues pour le service rendu dans les administrations*
- *garantir la formation des interlocuteur·rice·s : les informations ne sont pas complètes, parfois partiales, voire erronées. Cela pose de véritables difficultés, en particulier pour une population qui n'a pas nécessairement la connaissance d'une des langues nationales, est analphabète, n'a pas accès au service informatique, etc.*
- *consulter, de manière effective, les communes dans les tâches qu'elles remplissent. Par exemple, lors de la modification du Code de la nationalité belge en 2013, on a confié aux communes le rôle de vérifier le contenu des dossiers de nationalité, alors qu'elles n'étaient peut-être pas demandeuses ou outillées pour cela*
- *envisager un système d'audit externe (évaluation) sur le fonctionnement des services publics, en particulier concernant la difficulté d'accès à l'information*
- *permettre aux personnes qui doivent ou souhaitent suivre un (par)cours d'intégration de prendre un congé d'éducation rémunéré, quoiqu'il pourrait y avoir un risque que cela augmente encore les discriminations à l'embauche envers les primo-arrivant·e·s*
- *prévoir des possibilités de garde d'enfants en suffisance pour permettre aux femmes de suivre, et quand elles le souhaitent, leurs (par)cours d'intégration*
- *veiller à ce que les modules des (par)cours d'intégration permettent non seulement d'informer les participant·e·s sur leurs droits et obligations en Belgique, mais aussi d'exercer effectivement ces droits (outils)*
- *investir dans davantage de services sociaux généraux au niveau du service public et/ou du secteur associatif*
- *garantir que les administrations du service public, qui ont eu droit à la parole lors de l'adoption de différentes mesures les impliquant, prennent leurs responsabilités, même si cela constitue une charge de travail supplémentaire.*

Fig. 3



Certain·e·s participant·e·s estiment que le système crée parfois plus une désintégration sociale qu'une intégration sociale, du fait du manque de clarté dans l'accès à l'information. En dehors de l'importance des moyens, il serait intéressant d'avoir davantage de retour du public, de comprendre et de tirer les conséquences des difficultés rencontrées par ce dernier (besoin d'une évaluation pour voir en quoi le dispositif répond aux besoins des publics qu'il vise).

Conclusions

La question de l'intégration des non nationaux·ales imprègne aujourd'hui de nombreuses sphères de la vie, qu'elles soient privées ou publiques. Tel un caméléon, le concept d'intégration prend des couleurs différentes au gré des domaines concernés (social, emploi, éducation, justice, administratif etc.), pour se fondre et se confondre avec l'idée d'un idéal d'un·e citoyen·ne modèle - méritant·e - auquel il convient de se conformer sous la contrainte d'obligations et de conditions d'intégration. Comme Schinkel l'a démontré de manière éloquente, cet idéal correspond la plupart du temps à celui d'un homme blanc de classe moyenne avec un emploi stable - le merizen par excellence -, sans que cette image ne soit remise en question, ignorant les réalités culturelles, humaines et sociales des personnes qui ne correspondent pas à cette image. Et c'est dans ce discours dominant que chercheur·se·s, politicien·ne·s, législateur·rice·s et médias se sont engouffré·e·s ces dernières années avec une quasi unanimité au sein des partis politiques sur l'importance de l'intégration[71] et, le cas échéant, des parcours ou trajets qui y sont liés, sous la forme d'obligations et de conditions, reproduisant de manière aveugle le langage et la logique des politiques nationalistes, aux relents parfois paternalistes et racistes[72], qu'il est urgent de questionner.

Il est d'autant plus urgent de les questionner qu'il y a un réel besoin pour ces personnes non nationales de voir leurs besoins pris en compte pour pouvoir s'inclure et être incluses dans de nombreux domaines de la vie, en particulier dans les milieux professionnels et éducatifs, ainsi que pour pouvoir naviguer dans les méandres administratifs.

Néanmoins, il est ressorti des échanges fructueux avec les participant·e·s à la matinée de travail que certaines politiques d'intégration sont à encourager, en particulier lorsqu'elles concernent les droits et les mesures non contraignantes qui ont une portée inclusive et de soutien. C'est précisément ces mesures et droits, en ce compris un droit à l'intégration, qui permettront de surmonter les obstacles que les primo-arrivant·e·s en particulier rencontrent à leur arrivée en Belgique. Ces mesures qui reviennent à des initiatives très concrètes et impliquent des moyens limités sont essentielles, en particulier lorsqu'il est question d'accès à l'information qui constitue un « capital » administratif voire légal indispensable pour se réaliser dans un nouvel environnement. À cet égard, il est crucial que les barrières de genre et de classe soient effectivement prises en compte au travers de mesures dites « mainstreamining », impliquant, le cas échéant, des accommodements pour les personnes susceptibles d'éprouver des difficultés à effectivement accéder à leurs droits, comme les personnes analphabètes, les mères au foyer, etc.

71 C. Xhardez, « From Different Paths to a Similar Road? Undertanding the Convergence of Subnational Immigrant Integration Policies in Belgium », op. cit.

72 S. Ganty, « Silence is not (Always) Golden: A Criticism of the ECJ's Approach towards Integration Conditions for Family Reunification », European Journal of Migration and Law, Vol. 23, 2021, pp. 176–201.

CIRÉ

Coordination et initiatives pour réfugié·e·s et étranger·e·s

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 demandeur·euse·s d'asile, des réfugié·e·s et des étranger·e·s.

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)
- 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)
- 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)

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES CULTURE.BE