

Antoine Daratos
Lire et Écrire Communauté française, 2016

1. Introduction

Les politiques d'intégration sont parmi celles qui ont un impact important sur le secteur de l'alphabétisation des adultes en Belgique¹. Ceci est encore plus vrai avec la mise en place de nouveaux décrets sur l'accueil des primoarrivants en Wallonie² et à Bruxelles³. Ces politiques entretiennent-elles des liens avec des décisions ou des orientations prises au niveau de l'Union européenne (UE) ? Certes, l'UE est au centre des débats en ce qui concerne l'immigration illégale, la surveillance des frontières avec les pays tiers, l'ouverture ou la fermeture des frontières entre pays européens, la question de l'asile et la répartition des demandeurs d'asile entre les pays européens – mais qu'en est-il des politiques dites « d'intégration » des primoarrivants ? C'est à cette question que le présent texte tente de répondre pour poursuivre le travail de clarification des enjeux européens en lien avec l'action de Lire et Écrire, travail entamé dans d'autres études⁴.

2. Intégration et textes légaux

L'article 79 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE ou Traité de Lisbonne) fixe la répartition des compétences dans les matières touchant à l'immigration. L'Union est dotée de pouvoirs lui permettant d'élaborer « une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci »⁵. Elle peut dès lors adopter des mesures dans les domaines de l'immigration clandestine, du droit de l'asile, du droit du regroupement familial, etc.

1 Journal de l'alpha n° 193, [Parcours d'accueil des primoarrivants](#), Lire et Écrire Communauté française, 2^e trimestre 2014.

2 Région wallonne, [décret du 27 mars 2014 remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère](#).

3 Commission communautaire française (Cocof), [décret du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale](#) ; [arrêté 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](#) ; [arrêté relatif à la programmation des bureaux d'accueil pour primo-arrivants et modifiant l'article 29 de l'arrêté 2014/562 du Collège de la Commission communautaire française](#).

4 Voir [La gouvernance économique et sociale de l'Union européenne](#) et [La place de l'éducation des adultes dans les politiques de l'Union européenne](#).

5 Art. 79(1) [TFUE](#).

Toutefois, en ce qui concerne les politiques d'intégration des migrants, les pouvoirs de l'UE sont plus réduits. En effet, ces politiques restent, juridiquement, une prérogative des États, et l'Union ne peut que prendre des initiatives non contraignantes en la matière, c'est-à-dire « des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres »⁶.

On conclut donc souvent de là que l'Union a peu d'impact en matière d'intégration. Cependant, c'est négliger un certain nombre d'autres éléments importants, notamment légaux. En effet, il est question des politiques d'intégration dans les directives (c'est-à-dire les textes de loi contraignants) concernant le regroupement familial⁷, le statut des résidents étrangers de longue durée⁸ et le droit d'asile⁹.

L'article 34 de la directive sur l'octroi de l'asile donne toute leur importance aux programmes d'intégration, puisqu'il stipule que, « afin de faciliter l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans la société, les États membres leur garantissent l'accès aux programmes d'intégration qu'ils jugent appropriés de manière à tenir compte des besoins spécifiques des bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, ou créent les conditions préalables garantissant l'accès à ces programmes. » On notera également que cette directive exige des États qu'ils garantissent aux personnes bénéficiant de la protection internationale l'accès à l'éducation (art. 27) et aux procédures de reconnaissance des qualifications (art. 28).

Lors de l'élaboration des directives sur le séjour légal et le regroupement familial adoptées en 2003, certains États ont exigé l'introduction de dispositions garantissant la possibilité d'imposer des conditions ou mesures d'intégration. Ainsi, l'article 7(2) de la directive sur le regroupement familial indique que « les États membres peuvent *exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration*, dans le respect du droit national ». De même, l'article 5(2) de la directive sur le statut de résident de longue durée stipule que « les États membres peuvent *exiger* que les ressortissants de pays tiers *satisfassent à des conditions d'intégration*, conformément à leur droit national »¹⁰. Il ne s'agit certes que d'une possibilité faite aux États, et non d'une obligation, mais « sur cette base, plusieurs États membres ont adopté, maintenu voire rendu encore plus restrictives les mesures imposant à certaines catégories de migrants la réussite de tests d'intégration » comme condition pour obtenir un regroupement familial ou un permis de séjour de longue durée¹¹.

6 Art. 79(4) TFUE.

7 [Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.](#)

8 [Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.](#)

9 [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 la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.](#)

10 Cette condition peut être appliquée également par un deuxième État membre dans lequel le résident étranger chercherait à obtenir un permis de résidence de longue durée, cf. Art. 15(3), si et seulement si elle ne s'est pas vue imposer une telle obligation dans le premier pays de résidence.

11 GANTY Sarah, *Les tests d'intégration civiques sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne : un exercice périlleux entre marge d'appréciation des États membres et protection des ressortissants des pays tiers*, Journal européen des droits de l'homme, 2016/1, pp. 32-56, p. 34.

3. Une impulsion politique et financière

3.1 Programmes de coordination

Outre cette assise juridique, l'UE s'est dotée de programmes de coordination visant à impulser, encadrer et orienter les politiques d'intégration – de même que dans d'autres matières où elle n'exerce pas de compétences propres¹². Elle a recours à plusieurs outils pour stimuler l'action des États membres en la matière, notamment des points de contacts nationaux sur l'intégration, des « manuels » sur les politiques d'intégration, un portail internet européen, des indicateurs statistiques, et des fonds européens encourageant les initiatives dans le domaine de l'intégration (desquels il sera question plus loin).

Dans cette optique, une série de principes ont été rédigés en 2005, qui doivent servir de pistes de réformes aux États et de base pour des échanges de bonnes pratiques entre ceux-ci. Ces principes forment le « Cadre relatif à l'intégration des ressortissants des pays tiers dans l'Union européenne »¹³. Ces principes insistent notamment sur l'importance de l'éducation, du respect des valeurs fondamentales et de l'accès à l'emploi et aux « biens publics et privés » pour une intégration réussie. Par ailleurs, le principe n° 4 pointe la question des parcours d'accueil et d'intégration : « des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration ; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration ».

L'agenda commun pour l'intégration¹⁴ (2011) puis les conclusions du Conseil sur le sujet¹⁵ (2014) confirment l'importance des dispositifs d'intégration. Le premier document indique que les États devraient « mettre en place des programmes d'introduction à l'intention des migrants nouvellement arrivés, notamment des cours de langue et des cours d'éducation civique. Ils devraient répondre aux besoins spécifiques des migrants afin de promouvoir leur participation au marché du travail et de renforcer leur indépendance économique ». Le second précise qu'« une approche globale et holistique à l'égard de l'intégration présuppose entre autres des politiques et des mesures d'accueil efficaces répondant aux besoins spécifiques tant des personnes que des différents groupes de migrants ».

3.2 Les outils de financement

Pour soutenir indirectement la mise en œuvre des principes d'intégration, l'Union européenne s'est également dotée de fonds spécifiquement consacrés au soutien d'initiatives pour l'intégration des étrangers. Dans le cadre de la programmation budgétaire 2007-2013, il s'agissait du Fonds européen d'intégration (FEI). Lors de la programmation 2014-2020, celui-ci a été fusionné avec d'autres fonds consacrés aux politiques migratoires dans le Fonds Asile, Migration, Intégration (souvent désigné par son acronyme anglais, l'AMIF). Ces financements sont destinés à soutenir les initiatives conformes aux principes communs décrits ci-dessus, notamment concernant les parcours d'accueil et les activités de formation des migrants, par exemple :

12 Voir l'exemple de l'éducation et de la formation.

13 Commission européenne, communication [Programme commun pour l'intégration. Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne](#) du 1^{er} septembre 2005, COM(2005) 389 final.

14 Commission européenne, communication [Agenda européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers](#) du 20 juillet 2011, COM(2011) 455 final.

15 Conseil Affaires intérieures et Justice, [Conclusions des 5 et 6 juin 2014](#).

- « les mesures destinées à familiariser les ressortissants de pays tiers à la société qui les accueille et à leur permettre de s’y adapter, à les informer de leurs droits et obligations, ainsi qu’à leur permettre de participer à la vie civile et culturelle et de partager les valeurs consacrées dans la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne ;
- les mesures axées sur l’éducation et la formation, y compris la formation linguistique et les actions préparatoires visant à faciliter l’accès au marché du travail ;
- les actions visant à favoriser l’autonomisation et à permettre aux ressortissants de pays tiers de subvenir à leurs besoins »¹⁶.

En pratique, pendant la programmation 2007-2013, « les fonds européens ont été utilisés disproportionnellement pour les cours de langues et les parcours d’intégration. Les objectifs mis en avant par la Communauté Wallonie-Bruxelles dans la programmation pluriannuelle 2007-2013 démontrent clairement que les ressources du Fonds Européen de l’Intégration sont destinées à la préparation d’une offre plus structurée, cohérente et professionnelle des cours de français et d’intégration pour les nouveaux migrants. (...) Le FEI semble ainsi avoir fonctionné comme un déclencheur exogène ayant contribué à préparer la voie pour l’instauration d’un parcours francophone en prévoyant les ressources pour une idée en l’air depuis 2004, date de la mise en œuvre du parcours flamand »¹⁷.

Quant à lui, l’appel à projet AMIF 2015-2016 en Belgique francophone s’inscrit directement dans la politique du parcours d’accueil des primoarrivants, avec deux objectifs principaux :

- offrir systématiquement à tous les primoarrivants extraeuropéens une formation linguistique visant la maîtrise du français à un niveau équivalent au niveau A2 du Cadre européen des langues ;
- développer et disséminer un module d’initiation à la citoyenneté, qui peut être autonome ou s’intégrer aux cours de français.

4. Réalités nationales et droit européen

Le contexte européen est donc loin d’entrer en contradiction avec la tendance à l’œuvre en Belgique, qui est à la mise en place de parcours d’intégration obligatoires à Bruxelles et en Wallonie, et à l’adoption en Flandre de tests d’intégration obligatoires à l’issue du parcours existant. Mais jusqu’où peuvent aller les États dans l’imposition des « tests » et de « mesures » d’intégration aux immigrants mentionnés dans les directives sur le regroupement familial et le séjour de longue durée ? Le droit européen prévoit-il une protéger les personnes dont le niveau d’éducation est faible des effets potentiellement discriminatoires de telles mesures ?

La Cour de justice de l’Union Européenne a eu à se prononcer sur la légalité de certaines mesures d’intégration prises par des États membres. Dans l’affaire *P&S*, deux résidentes aux Pays-Bas issues d’un pays hors de l’UE ont contesté le fait de se voir imposer la réussite d’un test d’intégration civique « sous peine d’être sanctionnées d’une amende ». Dans une deuxième affaire importante, *K&A*, deux ressortissantes non-UE contestent le fait de s’être vu refuser le regroupement familial à cause de leur échec à un examen d’intégration civique comportant un test de langue et un test de connaissance des Pays-Bas, malgré la délivrance d’un certificat médical « attestant de leur incapacité à passer l’examen »¹⁸.

16 Parlement européen et Conseil, [Règlement \(UE\) n° 516/2014 du 16 avril 2014 portant création du Fonds « Asile, migration et intégration »](#).

17 ADAM Ilke, [Pourquoi un parcours d’accueil pour primo-arrivants voit-il le jour à Bruxelles aujourd’hui ?](#), CBCS asbl, novembre 2013.

18 GANTY Sarah, 2016, pp. 36-37.

Dans la première affaire, La Cour a estimé que le fait d'imposer une obligation de réussite accompagnée d'une amende en cas d'échec¹⁹ n'est pas contraire au droit européen. Cependant, elle signale que l'analphabétisme et d'autres « circonstances individuelles particulières » doivent être pris en compte dans les modalités d'application d'une telle obligation : « les modalités de mise en œuvre de cette obligation ne doivent pas non plus être de nature à mettre en péril ces objectifs, compte tenu en particulier du niveau des connaissances exigibles pour réussir l'examen d'intégration civique, de l'accessibilité aux cours et au matériel nécessaire pour préparer cet examen, du montant des droits applicables aux ressortissants de pays tiers en tant que frais d'inscription pour passer ledit examen ou de la prise en considération de circonstances individuelles particulières, telles que l'âge, l'analphabétisme ou le niveau d'éducation »²⁰.

Dans la seconde affaire, *K&A*, la Cour a jugé que « l'obligation de réussir un examen d'intégration civique de niveau élémentaire ne porte pas en lui-même d'atteinte à l'objectif du regroupement familial poursuivi par la directive »²¹. La Cour a toutefois posé certaines limites :

1. L'échec au test ne peut mener automatiquement au refus du regroupement familial, surtout si les candidats ont apporté les preuves de leurs efforts et de leur volonté de réussir l'examen.
2. Un tel test ne doit pas avoir pour fonction de sélectionner les candidats au séjour, mais doit viser à favoriser l'intégration.
3. Les autorités nationales doivent prendre en compte les circonstances individuelles des candidats.
4. Les éventuels frais accompagnant les mesures d'intégration ne peuvent rendre le regroupement familial difficile ou impossible.

Ces principes constituent indéniablement une protection pour les migrants socialement et économiquement défavorisés. La Cour manque cependant de précision dans ses formulations, notamment pour apporter une protection effective aux personnes illettrées, concernant l'interdiction de sélection, la prise en compte des circonstances individuelles des candidats et plus généralement la question de la difficulté du test. Toutefois, le fait que l'analphabétisme et le niveau d'éducation sont explicitement mentionnés dans l'arrêt *P&S* comme « circonstances individuelles particulières » laisse penser qu'elles sont également couvertes par la formulation de l'arrêt *K&A*.

5. Conclusion

Si, à première vue, les politiques d'intégration des immigrants sont largement restées aux mains des États membres de l'UE, un examen plus attentif révèle que l'UE a joué un rôle important dans le développement de politiques comme les parcours et les tests d'intégration. La possibilité laissée par le droit européen aux États d'imposer de telles mesures, de même que les incitants politiques et financiers à la mise en place des parcours d'intégration, ne sont pas restés sans effets sur les dispositifs nationaux.

Par ailleurs, le droit européen et la jurisprudence européenne balisent les éventuelles réformes futures, en autorisant des mesures comme l'obligation de réussite de tests d'intégration, mais en y apportant certaines limites qui pourraient permettre de tenir compte des personnes en difficulté de lecture et d'écriture. Ces éléments pourraient s'avérer décisifs dans les années à venir, même si une obligation de réussite n'est pas encore à l'agenda des autorités belges francophones, contrairement à la Flandre.

19 Obligation « qui ne conditionne pas l'obtention du statut de résident de longue durée » (*GANTY S.*, 2016, p. 36).

20 Cité par *GANTY S.*, 2016, p. 43.

21 *GANTY S.*, 2016, p. 37.