

Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités



Document thématique



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités

Document thématique publié
par le Commissaire aux droits de
l'homme du Conseil de l'Europe

*Les vues exprimées dans cet ouvrage
sont de la responsabilité de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement
la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou de
traduction même partielle de ce
document doit être adressée à la
Direction de la Communication
(F-67075 Strasbourg Cedex
ou publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative
à ce document doit être adressée au
Bureau du Commissaire
aux droits de l'homme.

Les documents thématiques
sont publiés par le Commissaire aux
droits de l'homme afin de contribuer au
débat et à la réflexion sur d'importantes
questions d'actualité concernant
les droits de l'homme. Souvent,
le Commissaire y formule aussi
des recommandations sur la manière
de traiter les difficultés mises en
évidence. Les opinions exprimées par les
experts dans ces documents ne reflètent
pas nécessairement la position officielle
du Commissaire.

Les documents thématiques
sont disponibles sur le site internet
du Commissaire:
www.commissioner.coe.int

Photo de couverture: Union européenne,
Fonds européen pour les réfugiés –
Belgique, Bruxelles
Couverture et mise en page:
Service de la production des documents
et des publications (SPDP),
Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, mai 2016
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Remerciements:

Ce document thématique a été
élaboré par Thomas Huddleston
de Migration Policy Group, en sa
qualité de consultant indépendant

Table des matières

RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE	5
INTRODUCTION	11
1. LE REGROUPEMENT FAMILIAL EST UN DROIT DE L'HOMME – ET CONDUIT À UNE MEILLEURE INTÉGRATION	15
2. LE STATUT DE RÉSIDENT PERMANENT ENCOURAGE LES MIGRANTS ET LES COMMUNAUTÉS À INVESTIR DANS L'INTÉGRATION	21
3. COURS DE LANGUE ET D'INTÉGRATION : LA PLUPART DES PAYS EXIGENT L'INTÉGRATION, SANS LA SOUTENIR	25
4. PAS D'EXCUSES : TOUS LES SERVICES ET TOUS LES EMPLOYEURS SONT APPELÉS À TRAVAILLER AVEC LES MIGRANTS	29
5. CHACUN A DROIT À UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ	33
6. LE SUCCÈS DES POLITIQUES D'INTÉGRATION DÉPEND DE L'EFFICACITÉ DES LOIS DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET DES ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ	35
7. TOUS LES PAYS EUROPÉENS DOIVENT DEVENIR DES DÉMOCRATIES INCLUSIVES	39
CONCLUSIONS : L'INTÉGRATION À LA CROISÉE DES CHEMINS	41

Recommandations du Commissaire

Sur la base des constatations et des conclusions du présent document thématique, le Commissaire aux droits de l'homme formule les recommandations suivantes, destinées à faire en sorte que les normes européennes se traduisent par des mesures concrètes en faveur de l'intégration des migrants.

REGROUPEMENT FAMILIAL

Le conjoint et les enfants d'un migrant devraient pouvoir déposer une demande de regroupement rapidement et rejoindre le regroupant. Pour faire du regroupement familial un moyen d'intégration efficace, les États devraient :

- ▶ lever les obstacles pratiques, comme l'obligation d'acquitter des droits d'un montant élevé et de constituer un dossier complexe, et la difficulté à obtenir visas et documents de voyage, notamment pour les bénéficiaires d'une protection internationale ;
- ▶ réduire autant que possible les délais d'attente et la durée des procédures ;
- ▶ déterminer si les mesures d'intégration qui conditionnent le regroupement familial sont proportionnées et accessibles ;
- ▶ veiller à ce que l'imposition de toute condition matérielle ou de logement respecte les principes d'égalité et de proportionnalité ;
- ▶ appliquer aux bénéficiaires de la protection subsidiaire les mêmes règles favorables qu'aux réfugiés ;
- ▶ préciser que l'âge minimal pour se marier est l'âge de la majorité ;
- ▶ s'appuyer sur les principes de proportionnalité et de non-discrimination pour définir qui sont les membres de la famille et les personnes à charge pouvant bénéficier d'une mesure de regroupement familial ;
- ▶ garantir aux personnes ayant rejoint un regroupant l'accès à un permis de séjour autonome, qui ne soit subordonné à aucune condition autre que la résidence.

SÉJOUR DE LONGUE DURÉE

La quasi-totalité des ressortissants étrangers qui résident légalement depuis au moins cinq ans sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne (UE) devraient pouvoir obtenir un permis de séjour de longue durée/permanent dans l'UE ou sur le territoire national. Les États devraient :

- ▶ permettre aux migrants en situation régulière de demander un tel permis et prendre en compte toutes les années de séjour légal, y compris la durée intégrale de la procédure d'asile pour les bénéficiaires d'une protection internationale ;

- ▶ faire en sorte que la législation prévoie clairement que divers groupes vulnérables sont exemptés de l'obligation de remplir les conditions requises ;
- ▶ veiller à ce que tous les candidats bénéficient de cours gratuits et d'un soutien suffisants pour remplir d'éventuelles conditions de langue ou d'intégration ;
- ▶ lever les obstacles pratiques, comme l'obligation d'acquitter des droits d'un montant élevé et de constituer un dossier complexe ;
- ▶ prévoir des permis à validité permanente et des garanties individuelles de protection contre l'expulsion, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) ;
- ▶ garantir l'égalité de traitement entre les résidents de longue durée et les nationaux en matière d'éducation, de droits sociaux et d'emploi, y compris l'emploi dans le secteur public.

COURS DE LANGUE ET D'INTÉGRATION

Un pays ne peut pas exiger une intégration linguistique et civique sans prévoir suffisamment de cours et de supports pédagogiques gratuits pour que tous les migrants puissent apprendre et réussir. Les États devraient :

- ▶ abandonner les obligations et les programmes ponctuels, et établir clairement un droit à des cours de langue pour tous les résidents ayant des compétences linguistiques limitées ;
- ▶ garantir suffisamment de formules d'apprentissage de la langue, gratuites et modulables, pour que les apprenants puissent acquérir des compétences linguistiques d'un niveau et d'un type adaptés au parcours professionnel et à la formation de chacun ;
- ▶ proposer des programmes de langue et d'intégration qui ne se limitent pas à des cours dispensés dans une salle de classe, et privilégier « l'apprentissage par la pratique » ;
- ▶ créer des filières spéciales pour les personnes illettrées ou pour les apprenants qui progressent lentement, tels que les personnes monolingues parlant une langue très différente de la langue du pays d'accueil ;
- ▶ veiller à ce que des programmes linguistiques modulables puissent tenir compte des responsabilités professionnelles et familiales des migrants : programmes propres à un secteur d'activité ou fondés sur les réalités professionnelles, formations à temps partiel, le soir ou pendant que les enfants sont à l'école, et apprentissage dans un cadre scolaire ou en dehors pour les parents au foyer ;
- ▶ veiller à ce que les programmes d'intégration privilégient les contacts, de manière à ce que les apprenants rencontrent des représentants d'organisations ou de services locaux et des « guides » ouverts à la diversité et prêts à les aider à s'intégrer ;
- ▶ veiller à ce que les enseignants professionnels et le personnel responsable des programmes de langue et d'intégration collaborent avec de nombreux bénévoles et favorisent les activités interculturelles, dont les conversations entre un migrant et un non-migrant, qui permettent à chacun d'apprendre la langue de l'autre.

PAS D'EXCUSES : TOUS LES SERVICES ET TOUS LES EMPLOYEURS SONT APPELÉS À TRAVAILLER AVEC LES MIGRANTS

Dans une société qui tient ses promesses en matière d'égalité des chances, les migrants devraient avoir les mêmes chances d'exercer un emploi ou de suivre un enseignement ou une formation que les non-migrants présentant les mêmes caractéristiques socio-économiques. Les États devraient :

- ▶ ratifier pleinement la Charte sociale européenne et donner effet à ses normes et aux recommandations correspondantes pour améliorer les politiques d'intégration ;
- ▶ ouvrir totalement l'accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile dès que possible et pour les autres nouveaux arrivants après un an au maximum ;
- ▶ garantir l'égalité de traitement entre les migrants et les nationaux en termes d'accès à la sécurité sociale et aux droits sociaux, à l'éducation, à la formation, aux bourses d'études, au logement public et privé et aux soins de santé ;
- ▶ vérifier que les éventuelles mesures consistant à disperser les migrants favorisent aussi leur intégration ;
- ▶ veiller à ce que le personnel chargé d'aider les migrants soit spécialement formé et à ce que les informations destinées aux nouveaux arrivants soient disponibles en plusieurs langues ;
- ▶ évaluer les compétences professionnelles de tous les nouveaux arrivants et les orienter efficacement vers les services et les emplois disponibles ;
- ▶ veiller à ce que tous les nouveaux arrivants obtiennent rapidement soit la reconnaissance officielle de leurs qualifications et compétences acquises à l'étranger, soit un diplôme et/ou une expérience professionnelle, nouveaux ou de transition, dans leur pays d'accueil, qui soient en rapport avec leur niveau de formation ;
- ▶ prévoir, pour les migrants qui ne peuvent pas produire les documents correspondants, d'autres moyens de valider leurs qualifications et aptitudes acquises à l'étranger ;
- ▶ étendre l'accès des migrants aux programmes actifs du marché du travail les plus efficaces ;
- ▶ faire en sorte que l'intégration soit l'affaire de tous, en demandant à tous les ministères d'établir des stratégies d'intégration spécifiques et d'en assurer le suivi, et de désigner une unité, une agence et un centre d'expertise responsables.

CHACUN A DROIT À UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ

Les enfants migrants devraient fréquenter des établissements scolaires et des classes ordinaires ; leur taux de scolarisation et leurs performances scolaires devraient être comparables à ceux des enfants non migrants. Les États devraient :

- ▶ mettre en œuvre une politique complète d'éducation inclusive et demander aux établissements scolaires de répondre efficacement aux besoins des élèves migrants et non migrants ;

- ▶ veiller à ce que les établissements scolaires accueillent des enfants de toutes origines et à ce qu'ils soient en mesure de travailler avec les parents et d'autres acteurs locaux pour proposer le soutien pédagogique ciblé et les cours de langue variés qui correspondent aux besoins d'apprentissage de la diversité de leurs élèves ;
- ▶ lever les éventuels obstacles juridiques ou pratiques de manière à ce que tous les enfants ou jeunes migrants qui arrivent dans le pays, légalement ou non, puissent entamer ou poursuivre leur scolarité, une formation professionnelle ou des études supérieures ;
- ▶ mettre en place une formation ciblée et des mécanismes de soutien interne/ externe consacrés aux nouveaux arrivants et à la diversité, puis demander aux enseignants et aux directeurs d'établissement de les utiliser et assurer un suivi ;
- ▶ mettre en place des programmes scolaires ou extrascolaires pour les migrants et les non-migrants qui souhaitent apprendre les principales langues des migrants installés dans le pays ;
- ▶ élaborer des supports pédagogiques consacrés à la diversité, au dialogue interculturel, à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme, demander qu'ils soient utilisés dans le cadre des différentes matières et dans celui de la vie scolaire, y compris dans la gouvernance des établissements, et assurer un suivi.

LE SUCCÈS DES POLITIQUES D'INTÉGRATION DÉPEND DE L'EFFICACITÉ DES LOIS DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET DES ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ

Toutes les personnes qui font l'objet de discrimination devraient connaître et utiliser leurs droits de recours. Les pouvoirs publics sont tenus de promouvoir l'égalité et la non-discrimination dans toutes leurs activités. Les États devraient :

- ▶ protéger explicitement toutes les personnes contre la discrimination fondée sur la nationalité et contre la discrimination multiple ;
- ▶ sanctionner effectivement la xénophobie, le profilage ethnique, le discours de haine et la violence motivée par la haine ;
- ▶ collecter et publier des données sur les actes à caractère discriminatoire, les plaintes déposées et les poursuites engagées ;
- ▶ augmenter les pouvoirs, les effectifs et les ressources des organismes nationaux de promotion de l'égalité et établir des mécanismes de plaintes plus accessibles au niveau local et dans différents domaines ;
- ▶ expérimenter et étendre l'action positive et les obligations en matière d'égalité ;
- ▶ mener des campagnes d'information en direction des populations vulnérables et difficiles à atteindre.

TOUS LES PAYS EUROPÉENS DOIVENT DEVENIR DES DÉMOCRATIES INCLUSIVES

Des formes de participation à la vie politique et civique devraient être prévues pour les ressortissants étrangers, qui devraient avoir le droit de voter aux niveaux local

et régional après cinq ans au maximum de résidence légale dans le pays d'accueil. Presque tous les immigrés de première génération devraient être naturalisés et devenir des citoyens à part entière après dix ans au maximum, tandis que leurs enfants devraient obtenir la nationalité en vertu du fait qu'ils suivent leur scolarité ou sont nés dans le pays. Les États devraient :

- ▶ ratifier et mettre en œuvre la Convention de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) et la Convention européenne de 1997 sur la nationalité (STE n° 166) ;
- ▶ accorder aux étrangers le droit de voter et de se présenter aux élections locales et régionales après un délai maximal de cinq ans de résidence légale ;
- ▶ veiller à ce que les résidents d'origine immigrée soient représentés au sein des organes consultatifs locaux de tous types ;
- ▶ créer des crédits et des microcrédits pour soutenir des associations gérées par des migrants et pour aider des organisations civiques et politiques à s'ouvrir aux migrants et à les accompagner ;
- ▶ établir des procédures d'accueil destinées à informer, encourager et soutenir les migrants, pour qu'ils puissent remplir toutes les conditions requises pour la naturalisation et pour que leurs réalisations soient saluées ;
- ▶ accepter la double nationalité et instaurer clairement des droits à la citoyenneté pour la première génération après un délai maximal de dix ans de résidence légale ;
- ▶ pour les personnes apatrides et les bénéficiaires d'une protection internationale, faciliter la naturalisation et assouplir les conditions d'intégration en réduisant ou en supprimant les droits à acquitter, les documents à présenter et les délais d'attente ;
- ▶ instaurer clairement des droits à la citoyenneté, à la naissance ou après, pour les enfants qui suivent leur scolarité dans le pays ou y sont nés ;
- ▶ combattre et éradiquer toute forme de discrimination en termes d'acquisition de la nationalité qui serait fondée sur le genre, l'âge ou l'origine raciale/ ethnique.

Introduction

La tendance actuelle des États européens à faire du contrôle des migrations leur priorité première risque d'entraver, voire de compromettre, nos efforts d'intégration, au moment où nous en avons justement le plus besoin pour maintenir en Europe de hauts niveaux de cohésion sociale, de protection et de sécurité. Il n'est pas nécessaire de réduire le nombre d'arrivées pour réussir l'intégration des migrants. À condition que nos sociétés se donnent les moyens de répondre à ces nouveaux besoins, les nouveaux venus entameront leur processus d'intégration et, progressivement, développeront de nouvelles compétences, exerceront une nouvelle profession, feront de nouvelles expériences culturelles et sociales, et se sentiront chez eux. Or, les gouvernements européens n'ont pas même commencé à travailler sur une réponse coordonnée de l'Europe à ces nouveaux besoins d'intégration.

Bien au contraire, en 2016, nombre de pays européens ont pris des mesures nationales unilatérales, en matière de contrôle des frontières et d'asile, mais aussi d'accueil et d'intégration. En proposant de moins bonnes conditions d'accueil et en limitant les droits de séjour et les possibilités de regroupement familial, plusieurs gouvernements espèrent explicitement tarir les flux migratoires ou les dévier vers d'autres pays. Il est cependant peu probable que la réduction des supposés « facteurs d'attraction » ait un impact sur des mouvements provoqués par de puissants « facteurs de répulsion ». Une baisse « quantitative » à court terme risque en réalité de favoriser les migrations irrégulières au lieu de les réduire, et de décourager les migrants et les collectivités locales d'investir dans l'intégration. Si nous revoyons nos politiques d'intégration à la baisse dans le but de rendre nos pays « moins attractifs » pour des migrants potentiels, nous réussirons uniquement à rendre nos sociétés plus difficiles à vivre pour nous tous. Des mesures symboliques ne permettent pas de répondre aux besoins sous-jacents et ne peuvent que nourrir l'extrémisme dans la société d'accueil et dans les communautés de migrants dont la situation n'est pas dûment prise en compte. Des restrictions légales faites « au nom de l'intégration » peuvent sembler justifiées à première vue. Toutefois, un examen plus approfondi, réalisé par des chercheurs et des juridictions nationales ou européennes, révèle souvent que ces restrictions ne favorisent pas nettement l'intégration, mais qu'elles ont des effets négatifs disproportionnés sur les groupes vulnérables ou victimes de discrimination.

Les politiques d'intégration nationales menées en Europe¹ sont, dans l'ensemble, ambivalentes au sujet des migrants et lentes à s'améliorer. Telles sont les conclusions de l'Index des politiques d'intégration des migrants (Migrant Integration Policy Index-MIPEX), qui scrute ces politiques depuis une dizaine d'années avec le soutien de la Commission européenne. Le MIPEX démontre l'importance des politiques d'intégration. Si de nombreux facteurs individuels et contextuels influencent le processus d'intégration, des politiques inclusives appliquées dans différents domaines favorisent cependant beaucoup le processus. Ces politiques aident les migrants à faire venir leurs enfants, à acquérir une formation de base, à devenir des résidents permanents, des électeurs et des citoyens, à connaître leurs droits et à les faire valoir en cas de discrimination.

Toute l'Europe a besoin de politiques d'intégration plus ambitieuses. L'augmentation actuelle du nombre de nouveaux arrivants ne doit pas nous faire oublier que la plupart des migrants sont installés depuis longtemps dans nos pays et qu'ils doivent bénéficier de l'égalité des chances en pratique. La crise économique et les programmes d'austérité ont exposé les migrants, plus que toute autre catégorie de la population, à des risques élevés de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale. En moyenne, un tiers des personnes en âge de travailler non ressortissantes de l'UE sont sans emploi et ne suivent ni enseignement ni formation. Lorsque ces personnes trouvent un emploi, celui-ci est le plus souvent précaire et de mauvaise qualité : la rémunération est inférieure au seuil de pauvreté ou l'emploi est peu qualifié par rapport à leur niveau de compétences. Une forte minorité de migrants non ressortissants de l'UE ont arrêté leurs études avant la fin de l'enseignement secondaire et ils sont rares à suivre un programme d'éducation pour adultes ou de formation tout au long de la vie. Leurs enfants sont surreprésentés dans les établissements scolaires de mauvaise qualité, même par rapport aux enfants non migrants qui viennent de familles ayant un faible niveau d'instruction. Près d'un tiers des personnes se déclarant membres d'une minorité ethnique ont affirmé avoir fait l'objet de discrimination ou de harcèlement au cours de l'année écoulée, selon une enquête de l'Eurobaromètre 2015. En outre, le fait que des millions de migrants sont privés du droit de vote et des autres droits attachés à la nationalité constitue sans doute le principal déficit démocratique de nos sociétés, compte tenu du vieillissement de notre électorat et du problème de légitimité de nos dirigeants, qui ne sont guère représentatifs de la population au service de laquelle ils sont censés œuvrer. Les responsables politiques doivent aussi composer avec une opinion publique qui, en matière d'immigration, est très politisée et diffère beaucoup d'un pays de l'UE à l'autre ; généralement mal informée, elle est déconnectée des expériences vécues.

-
1. Le présent document traite essentiellement de la situation des migrants non ressortissants de l'Union européenne qui se trouvent dans des États membres de l'UE au sein du Conseil de l'Europe. À l'exception de la Russie, les États membres de l'UE sont, en effet, les principaux pays de destination dans l'espace du Conseil de l'Europe. Les normes du Conseil de l'Europe sont aussi renforcées par des normes juridiques de l'UE qui sont applicables dans la plupart des États membres de l'UE et souvent dans des pays candidats à l'adhésion à l'UE. Enfin, les données disponibles sur les politiques d'intégration et leurs résultats concernent généralement l'UE et l'Europe occidentale, bien que le MIPEX ait été étendu à la plupart des pays des Balkans occidentaux, à l'Arménie, à la République de Moldova et à la Turquie, principalement grâce au soutien de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

La plupart des gouvernements oublient ou évitent d'associer le public à leurs stratégies d'intégration, alors que c'est essentiel. Bien que deux tiers des résidents de l'UE estiment que leur pays devrait aider les réfugiés, la plupart ont des préjugés contre «l'immigration non-UE» et ces préjugés sont même devenus très défavorables dans de nouveaux pays de destination comme l'Europe centrale. L'adoption et la réussite des politiques d'intégration dépendent beaucoup du soutien de la population générale et d'une volonté politique constante. Les citoyens considèrent que l'immigration, et non plus l'économie, doit être la priorité première des instances de l'UE et des autorités nationales, à un moment où les élections n'ont jamais été aussi serrées, où de nombreux gouvernements sont minoritaires et où les populistes d'extrême droite enregistrent leurs meilleurs scores de l'histoire européenne récente. En luttant contre l'ignorance du public et en corrigeant la surévaluation du nombre d'immigrants, il est possible d'améliorer l'attitude de la population à l'égard des migrants. Malheureusement, rares sont les personnes qui pensent que les politiques d'immigration sont fondées sur des faits ou qu'elles les concernent directement.

Le public a besoin d'aide pour comprendre les migrants et les changements afférents aux migrations, et pour nouer des relations de confiance avec les nouveaux arrivants et avec différents groupes culturels. Il ressort de l'analyse du MIPEX que des politiques d'intégration inclusives et efficaces profitent à tous les membres de la société. Les pays dotés de politiques inclusives tendent à être plus développés, plus innovants et plus agréables à vivre pour les migrants et pour tous leurs autres habitants. Les comparaisons établies à partir d'enquêtes d'opinion montrent aussi que des politiques inclusives aident le public à faire confiance aux migrants et à voir les avantages de l'immigration pour la société. En revanche, les politiques d'intégration sont souvent peu développées dans les nouveaux pays de destination, caractérisés par un faible nombre de migrants et un fort sentiment anti-migrant. Ces politiques restrictives ne peuvent que renforcer la méfiance de la population et la xénophobie.

Ces constats intéressent le Conseil de l'Europe puisque ses États membres sont tenus, notamment au titre de la Charte sociale européenne, de renforcer la cohésion sociale et de lutter contre la propagande trompeuse concernant l'immigration. Dans le cadre de cette obligation, il est nécessaire de s'attaquer au racisme et à la xénophobie pour combattre les stéréotypes associant les migrants à la criminalité, à la violence, à la toxicomanie ou à la maladie. Une politique d'intégration inclusive ne peut s'améliorer et s'inscrire dans la durée que si le grand public et les institutions soutiennent ces changements et contribuent au processus, et si chacun en constate les avantages dans sa propre vie. Par conséquent, lors de tout changement de politique, il faut expliquer clairement à la population, de préférence en des termes compréhensibles par tous, quel est le but de ce changement, quels sont ses coûts et avantages, et qui en bénéficiera, en privilégiant la dimension humaine. Idéalement, toute politique devrait offrir au public des possibilités structurées d'y être associé ou de soutenir le processus.

Ces dernières années, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a pu observer lui-même la générosité dont des citoyens font preuve partout en Europe, dans des pays de destination majeurs, comme la Belgique et l'Allemagne, et dans les pays du sud de l'Europe qui sont en première ligne, mais aussi dans des pays de destination plus récents situés en Europe centrale. Lors de ses missions et visites, il

a beaucoup discuté des questions liées au regroupement familial et à l'intégration des réfugiés et des migrants avec des acteurs locaux, nationaux et internationaux. Les besoins sont souvent mal compris, les tendances évoluent vite et les réponses politiques, qui varient d'un pays européen à l'autre, sont parfois inquiétantes pour le respect des droits fondamentaux.

« *Prendre ses responsabilités en matière d'intégration* », c'est mener des politiques d'intégration bien plus ambitieuses, qui soient *justifiées*, du point de vue des migrants et du public, qui soient *proportionnées*, pour aider toutes les catégories de personnes, y compris les groupes vulnérables ou victimes de discrimination, et qui soient *efficaces* pour améliorer le bien-être de chacun et susciter chez tous un sentiment d'appartenance. Des évaluations solides, mais aussi le simple bon sens, indiquent que les mesures les plus efficaces sont l'intervention précoce, l'approche individualisée et un dispositif d'aide souple et durable. Des méthodes ayant fait leurs preuves dans des pays de destination majeurs peuvent être reprises par des pays (ou des villes) de destination plus récents, alors que les solutions novatrices sont pilotées et évaluées méthodiquement. Les autorités peuvent s'inspirer de bonnes pratiques et de travaux de recherche, et consulter des experts par le biais de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ainsi que d'organisations internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le présent document vise à susciter le débat en passant en revue les normes juridiquement contraignantes du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et en recensant les besoins dans des domaines importants pour l'intégration : regroupement familial, séjour de longue durée, cours de langue et d'intégration, accès à l'emploi et aux services, et inclusion démocratique par les droits politiques et la citoyenneté.

Chapitre 1

Le regroupement familial est un droit de l'homme – et conduit à une meilleure intégration

Les politiques de regroupement familial sont un – si ce n'est le – facteur majeur qui détermine si le petit nombre de familles « transnationales » (dont les membres sont dispersés dans plusieurs pays), composées de ressortissants d'États non membres de l'UE, peuvent bénéficier ou non d'une mesure de regroupement en Europe, selon le dernier MIPEX. Malheureusement, il devient de plus en plus difficile pour les familles transnationales de bénéficier d'une telle mesure dans les principaux pays de destination. Le traitement administratif des demandes a toujours été long et fastidieux. Ces dix dernières années, la situation s'est améliorée à certains égards, grâce à des décisions de justice et à la législation européenne, mais le droit au regroupement familial a aussi fait l'objet de restrictions, destinées à réduire l'immigration « au nom de l'intégration ». Les procédures sont retardées sans raison valable et les familles transnationales sont censées remplir des critères auxquels nombre de familles « nationales » seraient incapables de satisfaire : l'âge minimal pour se marier est plus élevé, les revenus du soutien de famille et les conditions de logement doivent être d'un niveau supérieur au minimum légal, la famille ne doit pas avoir besoin de prestations sociales et il faut réussir des tests de langue ou de connaissance du pays de destination. À tout cela s'ajoutent des droits élevés à acquitter, sans guère de possibilités de demander une aide de l'État. Lorsqu'une juridiction reproche à un gouvernement sa politique de regroupement familial trop restrictive, celui-ci se défend généralement en faisant valoir que les autorités peuvent user de leur pouvoir discrétionnaire et veiller à ce que les familles qui en ont besoin bénéficient de dérogations. Or, c'est rarement le cas, selon les quelques statistiques disponibles sur les pratiques, et il vaut mieux énoncer des règles claires plutôt que de faire des exceptions. L'année dernière, les restrictions imposées aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ont été considérablement renforcées dans des pays de destination comme l'Autriche, la Belgique, la Finlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège ou la Suède. Les politiques de regroupement familial inclusives de ces pays sont considérées à tort comme des « facteurs d'attraction » et il est jugé nécessaire d'appliquer de nouvelles restrictions et des délais d'attente pour développer la capacité d'intégration du pays.

Les mesures visant à limiter ou à retarder le regroupement familial entraînent des souffrances humaines inutiles et nuisent à l'intégration. Pour les couples et les familles qui veulent se retrouver mais ne le peuvent pas, la séparation provoque un stress intense, un isolement social et des difficultés économiques, qui empêchent ceux qui sont partis comme ceux qui sont restés de vivre normalement. Imposer de longs délais d'attente au bénéficiaire d'une protection internationale qui souhaite jouir de son droit au regroupement familial, c'est aussi priver d'une protection effective les membres de sa famille qui se trouvent dans un camp ou dans une zone de conflit. Selon des évaluations des restrictions apportées récemment aux possibilités de regroupement familial dans certains pays, le durcissement des conditions requises ne semble pas véritablement promouvoir l'intégration en pratique². Le seul effet majeur est de réduire le regroupement familial. Ces mesures restrictives pénalisent surtout les groupes les plus vulnérables : les personnes âgées, les jeunes adultes, les personnes ayant un faible niveau d'instruction, les femmes et les personnes venant de zones de conflit et de certains pays. Seules quelques familles sont en mesure de se réinstaller ailleurs ; certaines diffèrent leur demande, tandis que d'autres renoncent tout à fait, car elles ne peuvent pas satisfaire aux nouvelles exigences, quel que soit leur degré de motivation et de préparation. Ces restrictions qui retardent le regroupement familial retardent aussi et compromettent l'intégration, notamment pour les familles originaires de pays moins développés. Des données issues d'une étude PISA de l'OCDE montrent clairement que toute année supplémentaire passée par un enfant d'un pays en développement dans son pays d'origine a un impact négatif sur son apprentissage de la langue et sur ses performances scolaires dans son pays d'accueil. L'OCDE conclut que le regroupement familial doit avoir lieu le plus tôt possible pour que les enfants migrants bénéficient d'une « immersion » dans la société et dans le système éducatif³. Pour répondre aux besoins d'intégration réels, il vaudrait mieux renforcer le soutien scolaire apporté aux enfants arrivés dans le cadre d'un regroupement familial, et permettre au conjoint et aux autres membres de la famille du « regroupant » d'utiliser leurs nombreuses compétences.

Nombre de restrictions au regroupement familial sont contraires au droit international et au droit européen. Le droit au regroupement familial s'est progressivement développé à la faveur de dispositions internationales et européennes qui imposent aux États de promouvoir, outre l'unité de la famille, le regroupement familial, dans la mesure du possible. La famille est reconnue comme l'élément fondamental de la société, et l'unité de la famille, comme un droit essentiel de toute personne. La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant indique que l'enfant ne doit pas être séparé de ses parents contre leur gré (article 9) et que les États doivent traiter les demandes de réunification familiale « dans un esprit positif, avec humanité et diligence » (article 10). Le droit au respect de la vie familiale est aussi garanti par des normes européennes, en particulier par la Convention européenne des droits de

-
2. Voir Strik, T. *et al.* (2013), *Family Reunification : A barrier or facilitator of integration ? A comparative study*, HW Oisterwijk, Wolf Legal Publishers ; et Huddleston, T. et Pedersen, A. (2011), « Impact of new family reunion tests and requirements on the integration process », Migration Policy Group, Bruxelles, Belgique.
 3. OCDE (2013), « Les compétences en compréhension de l'écrit des élèves immigrants dépendent-elles de l'âge auquel ils sont arrivés dans leur pays d'accueil ? », *PISA à la loupe* n° 29, Paris.

l'homme, la Charte sociale européenne révisée, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et surtout la Directive 2003/86/CE du Conseil de l'UE relative au droit au regroupement familial⁴. Les objectifs premiers de la directive sont de faciliter et de permettre la vie familiale et, ainsi que l'a précisé la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), de favoriser le regroupement familial et son caractère effectif (*Chakroun*, C-578/08). Compte tenu des normes internationales et européennes, toute règle régissant le regroupement familial doit être non seulement justifiée, mais aussi proportionnée et propre à promouvoir, en pratique, la vie familiale et le droit au regroupement familial pour toutes les formes de famille. Ces critères plus stricts que doivent remplir les règles en question se dégagent de la directive de l'UE sur le regroupement familial et de la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne. Selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, les décisions d'expulsion requièrent un examen au cas par cas des effets de la mesure sur la vie familiale, et notamment sur les contacts avec les enfants (par exemple *Şen c. Pays-Bas*, 2001, et *Osman c. Danemark*, 2011). Les procédures doivent présenter les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises pour tenir dûment compte de la situation de la famille concernée, c'est-à-dire d'éléments comme le statut de réfugié, l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit au respect de la vie familiale⁵. Dans l'affaire *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne* (C-540/03), la CJUE a confirmé que tous les aspects des politiques de regroupement familial doivent respecter la Convention européenne des droits de l'homme et que les États doivent prévoir une évaluation individuelle, fondée sur le droit au respect de la vie familiale. Dans l'affaire *Chakroun* (C-578/08), la CJUE a souligné que les conditions auxquelles les États soumettent le regroupement familial ne doivent pas porter atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, ni à l'effet utile de celle-ci. Par exemple, la CJUE a indiqué clairement dans cette affaire que le non-respect, par un regroupant, d'une condition de revenus stricte ne suffit pas à justifier le rejet de la demande déposée par cette personne si elle peut remplir cette condition par un autre moyen légal. De plus, les États membres de l'UE ne peuvent imposer de « mesures d'intégration » aux membres de la famille que si ces mesures servent effectivement à faciliter leur intégration ; toute « mesure d'intégration » qui décourage les personnes d'exercer leur droit au regroupement familial est contraire au droit de l'UE (*Minister van Buitenlandse Zaken c. K et A*, C-153/14). En conséquence, les cours et les supports pédagogiques liés à une mesure d'intégration doivent être gratuits, ou du moins ne pas représenter un coût qui rendrait le regroupement familial excessivement difficile, voire impossible, pour des familles d'autres pays du monde (*Commission c. Pays-Bas*, C-508/10 ; *Minister van Buitenlandse Zaken c. K et A*, C-153/14). Dans le même esprit, les États membres de l'UE doivent dispenser de l'examen d'intégration toutes les personnes qui ne peuvent pas le passer ou le réussir en raison de circonstances individuelles particulières, telles que l'âge, le niveau d'éducation, la situation financière ou l'état de santé (*Minister van Buitenlandse Zaken c.*

4. Pour les réfugiés, voir aussi le Comité exécutif du HCR, Conclusions n° 24 (XXXII), 1981, sur le regroupement des familles.

5. Voir, par exemple, les arrêts rendus par la Cour de Strasbourg en 2014 dans les affaires *Mugenzi c. France*, *Tanda-Muzinga c. France* et *Senigo Longue et autres c. France*.

K et A, C-153/14). Cette protection est encore plus explicite pour les citoyens turcs, en raison de la clause de « standstill » énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du Protocole additionnel à l'Accord d'association CEE-Turquie (*Dogan c. Allemagne*, C-138/13).

La Charte sociale européenne est un autre instrument qui peut contribuer à rendre les politiques plus proportionnées et plus efficaces en vue d'un regroupement familial rapide. À ce jour, 33 États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Charte sociale européenne révisée et 15 ont accepté sa procédure de réclamations collectives. Selon l'article 19, paragraphe 6, de la Charte, les États parties s'engagent « à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire ». Les conclusions du Comité européen des Droits sociaux ont clarifié cette disposition :

- ▶ Les États peuvent exiger une certaine durée de résidence des travailleurs migrants avant que leur famille puisse les rejoindre, mais une durée de plus d'un an est excessive. Par exemple une condition de durée de résidence ou d'attente de trois ans n'est pas conforme à la disposition (Conclusions I, Allemagne).
- ▶ Par personne « à charge », on entend les personnes qui n'ont pas d'existence autonome par rapport au groupe familial, pour des raisons économiques, pour des raisons de santé, en raison de la poursuite d'études non rémunérées, etc. (Conclusions VIII); les États doivent étendre leur définition des personnes « à charge » de manière à englober toutes les situations possibles.
- ▶ L'obligation imposée aux membres de la famille de passer des tests de langue ou d'intégration pour entrer ou séjourner dans un pays est de nature à retarder ou à décourager le regroupement familial, et elle est donc contraire à la Charte (Conclusions 2011).
- ▶ L'exigence pour le migrant d'avoir un logement convenable ne doit pas être restrictive au point d'empêcher tout regroupement familial (Conclusions 2011, Belgique; Conclusions IV, Norvège).
- ▶ Les travailleurs migrants qui disposent de revenus suffisants pour assurer la subsistance des membres de leur famille ne devraient pas être automatiquement privés du droit au regroupement familial en raison de l'origine de ces revenus, dès lors qu'ils ont légalement droit aux prestations qui pourraient leur être servies. (Conclusions 2011, Pays-Bas).
- ▶ Un État ne peut refuser l'entrée sur son territoire, au titre du regroupement familial, d'un membre de la famille d'un migrant pour des motifs de santé. Les refus prononcés pour ce motif doivent se limiter à des maladies spécifiques d'une gravité telle qu'elles peuvent mettre en danger la santé publique (Conclusions XVIII-1, Turquie, 1998). Il s'agit des maladies quaranténaires définies par l'Organisation mondiale de la santé ou d'autres maladies infectieuses ou contagieuses graves telles que la tuberculose ou la syphilis. La toxicomanie ou des maladies mentales très graves peuvent justifier un refus de regroupement familial, à condition toutefois que les autorités établissent au cas par cas qu'il s'agit de maladies ou d'infirmités susceptibles de menacer l'ordre public ou la sécurité publique (Conclusions I, Allemagne).

- ▶ Les membres de la famille d'un travailleur migrant qui l'ont rejoint dans le cadre d'un regroupement familial ne peuvent être expulsés en conséquence de l'expulsion de celui-ci, car ils jouissent d'un droit autonome à demeurer sur le territoire national (Conclusions XVI-1, Pays-Bas).

Dans ses Conclusions de 2015, le Comité européen des Droits sociaux a constaté que, dans la plupart des pays examinés, la situation était contraire à une ou plusieurs dispositions de l'article 19 de la Charte. Par exemple, le fait d'exiger des membres de la famille d'un travailleur migrant qu'ils passent des tests d'aptitude linguistique et/ou d'intégration, en imposant des tarifs prohibitifs, risque d'entraver le regroupement familial plutôt que de le faciliter ; de telles conditions sont donc contraires à la Charte.

Toute règle ayant pour objet ou pour effet de limiter le regroupement familial devrait être contestée pour incompatibilité avec les normes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. En pratique, les familles transnationales devraient bénéficier de procédures de regroupement familial accessibles, abordables, proportionnées et rapides, qui tiennent compte de la situation et des besoins de chaque famille. Des organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant dans toute l'Europe⁶ observent que les pratiques de plusieurs États membres de l'UE emportent violation du droit de l'UE et des normes européennes : par exemple montant excessif des droits à acquitter, obligation de passer des tests « d'intégration » dans le pays d'origine, niveau disproportionné des conditions de ressources et de logement, ou rejet automatique des demandes sans examen individuel de la situation de la famille ni prise en compte d'autres documents. Les lignes directrices de 2014 de la Commission européenne (COM/2014/0210 final) devraient être mieux connues et utilisées pour interpréter et appliquer la Directive 2003/86/CE conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, et dans le respect des droits fondamentaux. La Commission européenne doit maintenant remplir sa promesse de développer la formation et d'améliorer la mise en œuvre de la directive, qui doit se traduire dans les lois, mais aussi dans les pratiques et les procédures.

6. Voir les travaux de la plate-forme d'ONG européennes sur l'asile et les migrations (<http://www.ngo-platform-asylum-migration.eu/portfolio-items/ngos-call-the-eu-member-states-and-the-european-commission-to-safeguard-family-life-of-migrants-and-refugees/?portfolioID=29>) et le rapport de 2014 du Conseil européen pour les réfugiés et exilés (ECRE) et de la Croix-Rouge (http://www.redcross.eu/en/upload/documents/pdf/2014/Asylum_Migration/RCEU%20ECRE%20-%20Family_Reunification%20Report%20Final_HR.pdf).

Chapitre 2

Le statut de résident permanent encourage les migrants et les communautés à investir dans l'intégration

Le statut de résident de longue durée ou de résident permanent garantit aux ressortissants de pays tiers (non membres de l'UE) l'égalité des droits socio-économiques pour leur permettre de commencer à investir à long terme dans leur intégration. L'Union européenne a raison de considérer le séjour de longue durée comme un indicateur d'intégration (« indicateurs de Saragosse »). Les quelques évaluations internationales disponibles sur le sujet montrent que les pays qui facilitent le séjour de longue durée aident les migrants originaires d'États non membres de l'UE à rester à long terme sur le territoire national et assurent des emplois moins précaires. L'attention accordée actuellement aux arrivées de réfugiés ne doit pas faire oublier aux responsables politiques que la plupart des migrants sont installés depuis longtemps en Europe, du nord au sud et de l'est à l'ouest. D'après les estimations du MIPEX, dans la plupart des pays de l'UE, trois non-ressortissants de l'UE sur quatre y vivent depuis assez longtemps déjà (au moins cinq ans) pour devenir des résidents permanents ou des résidents de longue durée. Pourtant, l'on estime que moins de la moitié d'entre eux ont obtenu ce statut. La proportion de résidents de longue durée varie énormément selon les pays : alors qu'elle dépasse les 65 % en France, en Italie, en Espagne, en Suède et au Royaume-Uni, elle est comprise entre 1 et 6 % en Bulgarie, à Chypre, au Danemark, en Irlande ou à Malte.

Les politiques nationales relatives au séjour et à la nationalité déterminent dans une large mesure si la plupart des personnes qui sont *de facto* des résidents de longue durée peuvent le devenir *de jure*. Les politiques en matière de séjour de longue durée semblent avoir des effets disproportionnés sur les groupes vulnérables. D'après les constats du MIPEX, des politiques inclusives augmentent considérablement les chances, pour les migrants, de devenir des résidents de longue durée et, avec le temps, d'obtenir la nationalité de leur pays d'accueil. Les nouveaux pays d'immigration appliquant des politiques de séjour restrictives ne permettent qu'à très peu de migrants de devenir des résidents de longue durée, ce qui signifie que tous les autres doivent se contenter d'un statut temporaire et d'un travail précaire. Un pays de destination qui limite pendant des années les possibilités de séjour et

de naturalisation finit par compter beaucoup d'étrangers qui sont des résidents « temporaires permanents », y compris les enfants nés entre-temps sur le territoire national. De nombreux pays d'Europe centrale et méridionale facilitent le séjour de longue durée, mais rendent la naturalisation difficile, d'où la présence sur leur sol de très nombreux « citoyens de deuxième ordre ». Rares sont les pays qui revoient leurs politiques pour devenir des pays de séjour de longue durée, mais quelques grands pays de destination des réfugiés, comme l'Autriche, la Belgique et la Suède, ont brusquement limité ou retardé l'octroi du statut de résident permanent parce qu'ils croient à tort que ce statut constitue un puissant « facteur d'attraction ».

Le droit à un séjour de longue durée n'a été reconnu aux migrants non ressortissants de l'UE qu'avec la Directive du Conseil de l'UE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (Directive 2003/109/CE modifiée par la Directive 2011/51/UE). La Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés impose aux États contractants de faciliter la naturalisation des réfugiés. La Directive 2011/95/UE prévoit la délivrance, aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, d'un titre de séjour valable pendant au moins trois ans, et renouvelable. La Directive 2003/109/CE relative aux résidents de longue durée garantit un statut de résident stable et l'égalité des droits à la quasi-totalité des migrants non ressortissants de l'UE. Selon cette directive, le « critère principal » pour l'acquisition du statut de résident de longue durée devrait être une résidence légale et ininterrompue de cinq ans sur le territoire d'un État membre. La Cour européenne des droits de l'homme accorde généralement une protection supplémentaire contre l'expulsion aux résidents installés depuis longtemps. En vertu de l'article 19, paragraphe 8, de la Charte sociale européenne, les travailleurs migrants et leur famille ne peuvent être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'État ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. L'expulsion motivée par le non-respect de l'ordre public ou des bonnes mœurs ne peut être conforme à la Charte que si elle constitue la sanction de faits délictueux, si elle est prononcée par le juge ou sous le contrôle du juge, et si cette décision prend aussi en compte des éléments comme le comportement de l'étranger et sa durée de présence sur le territoire national. Les risques liés à la santé publique sont, en tant que tels, un danger pour l'ordre public uniquement en cas de refus de suivre un traitement approprié (Conclusions V, Allemagne). Le fait qu'un travailleur migrant soit tributaire de l'assistance sociale ne peut être considéré comme une menace à l'ordre public et ne peut constituer un motif d'expulsion (Conclusions V, Italie).

Les États devraient faciliter le séjour de longue durée, qui constitue un point de départ indispensable à une pleine intégration, et lever tout obstacle disproportionné s'opposant à l'obtention du statut de résident de longue durée et à la jouissance de l'égalité des droits associée à ce statut. À la suite de l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Justitie c. Singh* (C-502/10), les juridictions et les autorités nationales des États membres de l'UE doivent éviter que des résidents temporaires titulaires de permis « formellement limités » soient privés de la possibilité de s'installer durablement dans l'UE ; en effet, quiconque réside légalement depuis au moins cinq ans sur le territoire d'un État membre est *de facto* un résident permanent, qui mérite de bénéficier de l'égalité des droits et des chances en vertu de la loi. Les conditions imposées par un pays (comme celles qui concernent les permis requis, les ressources économiques, les compétences linguistiques ou la faculté d'intégration) ne doivent avoir ni pour

objet ni pour effet d'entraver l'obtention d'un permis de séjour de longue durée. Par exemple, s'il faut réussir un test de langue ou d'intégration pour obtenir un permis de séjour de longue durée, cette condition doit être conforme au principe de proportionnalité, et l'aide apportée doit être suffisante pour permettre à tous les candidats de réussir (*P et S c. Commissie Sociale Zekerheid Breda*, C-579/13). Le niveau de connaissances requis, le coût des supports pédagogiques et des cours et les modalités d'accès ne doivent pas constituer un obstacle. Ainsi, des pratiques consistant à priver des migrants de la possibilité de suivre des cours gratuitement et à sanctionner les absences au moyen d'une amende risquent d'être contraires à la législation de l'UE (*P et S c. Commissie Sociale Zekerheid Breda*, C-579/13). Le coût de la procédure ne doit pas atteindre un niveau disproportionné au montant à acquitter pour obtenir une carte nationale d'identité (*Commission c. Pays-Bas*, C-508/10). Le montant des droits réclamés ne doit avoir ni pour objet ni pour effet de décourager les migrants de demander le statut de résident de longue durée. Les autorités doivent dispenser de l'examen d'intégration toutes les personnes qui ne peuvent pas le passer ou le réussir en raison de circonstances individuelles particulières, telles que l'âge, l'illettrisme ou le niveau d'éducation. Il a été indiqué explicitement que les citoyens turcs doivent être dispensés de tout test de langue ou d'intégration, au moins sur la base de circonstances individuelles, en raison de la clause de « standstill » énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du Protocole additionnel à l'Accord d'association CEE-Turquie (*Dogan c. Allemagne*, C-138/13). Ces normes et cette jurisprudence doivent être prises en compte dans les lois et pratiques nationales.

Chapitre 3

Cours de langue et d'intégration : la plupart des pays exigent l'intégration, sans la soutenir

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont établi des normes solides et formulé des recommandations concernant l'apprentissage des langues par les migrants⁷. La Charte sociale européenne oblige les États à favoriser et à faciliter l'enseignement de la ou des langues officielles de l'État d'accueil aux migrants adultes et à leurs enfants pour promouvoir leur accès au système éducatif et aux services destinés à l'ensemble de la population. Cette disposition a été interprétée comme garantissant l'accès, pour les migrants adultes et leurs enfants, à un volume horaire de cours de langue gratuits qui soit suffisant pour atteindre le niveau dont ils ont besoin pour pouvoir travailler et jouir de tous leurs droits de base : accès à l'éducation et à la formation, aux soins de santé, au logement et à la justice, protection contre l'expulsion et droit au regroupement familial. Dans la plupart des États membres de l'UE, les normes de l'UE imposent d'apporter aux bénéficiaires d'une protection internationale une aide suffisante pour tenir compte de leurs besoins spécifiques en matière d'intégration (article 34 de la Directive « qualification » 2011/95/UE) et prévoient, pour les ressortissants de pays tiers, l'accès au regroupement familial et au statut de résident de longue durée dans l'UE (voir plus haut).

Si les pays européens sont de plus en plus nombreux à exiger des personnes demandant un titre de séjour ou la naturalisation qu'elles possèdent des connaissances linguistiques et civiques, le niveau requis et l'aide apportée varient cependant beaucoup selon les pays. Ces exigences et ces programmes ont fait l'objet d'études concernant 36 États membres du Conseil de l'Europe, réalisées au moyen du MIPEX et dans le cadre de la 3^e enquête du Conseil de l'Europe sur l'intégration linguistique des migrants adultes. Il ressort de l'enquête du Conseil de l'Europe que certaines de ces exigences visent davantage à limiter l'immigration qu'à promouvoir l'intégration. Selon le MIPEX, plus de la moitié des pays utilisent les connaissances linguistiques et civiques pour entraver l'intégration : en effet, les migrants n'ont pas tous droit à suffisamment de cours et de supports pédagogiques gratuits pour atteindre les niveaux requis afin d'obtenir le statut de résident de longue durée ou la naturalisation.

7. Voir les extraits des normes et recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306f0c>

Seuls une douzaine de pays « soutiennent et exigent » l'intégration (c'est la notion de *fördern und fordern* apparue en Allemagne aux alentours de 2005). Ces pays prévoient généralement assez de cours et de supports pédagogiques gratuits pour permettre à tous les migrants de remplir les conditions requises. La plupart « soutiennent et exigent » l'intégration linguistique et civique, alors que trois d'entre eux se concentrent davantage sur l'intégration linguistique.

Conception de l'intégration linguistique et civique dans 36 États membres du Conseil de l'Europe		
Conditions liées à l'intégration linguistique et civique		
	Soutien de l'intégration linguistique et civique	
	Insuffisant/pas de cours gratuits pour tous	Assez de cours et de supports pédagogiques gratuits pour tous
Pas de conditions	Sans objet <i>(ni exigence ni soutien)</i> Serbie	Cours facultatifs <i>(soutien sans exigence)</i> Irlande
Intégration linguistique requise	La langue comme obstacle <i>(exigence sans soutien)</i> Bulgarie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Pologne	Cours obligatoires <i>(exigence et soutien)</i> Finlande, Portugal, Slovénie
Intégration linguistique et civique requise	Les connaissances linguistiques et civiques comme obstacle <i>(exigence sans soutien)</i> Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Moldova, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Espagne, Suisse, Turquie, Royaume-Uni	Cours obligatoires <i>(exigence et soutien)</i> Belgique (dans la partie néerlandophone, mais à déterminer dans la partie francophone), Danemark, Estonie, Allemagne, Luxembourg, Islande, Italie, Norvège, Suède

Source : Tableau établi par le Migration Policy Group (MPG) avec des données du MIPEX pour l'OSCE, comparées aux résultats de la 3^e enquête du Conseil de l'Europe sur l'intégration linguistique des migrants adultes

Un programme linguistique gratuit est proposé, sous une forme ou une autre, aux étrangers adultes dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe dont la situation a été examinée. Ils sont une petite majorité à proposer aussi des cours d'intégration civique ou sociale. Quelques pays ont adopté une approche entièrement fondée sur les besoins, en ouvrant le programme à tous les résidents, migrants ou non, ayant des compétences limitées dans la ou les langues nationales, qu'ils soient des ressortissants étrangers, qu'ils aient été naturalisés ou qu'ils aient acquis

la nationalité à raison de la naissance. Ces programmes sont presque toujours gratuits pour les apprenants, à quelques exceptions près, qui sont liées le plus souvent à la situation au regard de l'emploi ou, très rarement, à des dispositifs nationaux de prêt/remboursement. Les cours de langue obligatoires constituent l'exception plutôt que la règle, puisque les migrants ne sont tenus d'en suivre que dans une douzaine de pays. Il est intéressant de noter que la plupart des États ne reconnaissent pas encore le droit à l'apprentissage de la langue nationale. Un droit à une formation linguistique semble établi dans sept pays : la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Norvège, le Portugal et la Suède. Dans la plupart des pays, l'accès aux programmes est aléatoire ; il dépend en fait uniquement du budget et des locaux disponibles. Selon les résultats de la 3^e enquête du Conseil de l'Europe, quatre États qui imposent des conditions liées à la langue pour l'obtention d'un titre de séjour et pour la nationalité n'assurent pas de programme linguistique gratuit : la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Indépendamment des conditions d'intégration linguistique et civique, la qualité et l'efficacité de ces programmes méritent bien plus d'attention. L'apprentissage de la langue est l'élément le plus concret des programmes d'intégration et sans doute celui qui est considéré comme le plus important par les migrants comme par le reste de la population. Pourtant, la formation linguistique est rarement assez modulable ou professionnelle pour garantir que la plupart des migrants acquièrent des compétences linguistiques du niveau et du type requis pour leur travail ou pour leur pleine participation à la vie sociale. Le niveau prévu pour tous les migrants est rarement suffisant pour remplir les conditions que l'État d'accueil impose aux personnes demandant un titre de séjour de longue durée ou la naturalisation. La durée du soutien linguistique varie considérablement selon les pays, puisqu'elle est comprise entre 100 et 2 700 heures. Les volumes horaires les plus importants sont généralement proposés dans les pays où les programmes fonctionnent depuis longtemps, ont une orientation professionnelle et sont particulièrement ambitieux en termes de compétences linguistiques. Parmi ces pays, figurent les pays nordiques (pas vraiment de limite supérieure pour le volume horaire), l'Allemagne, l'Estonie et les pays d'immigration traditionnels situés sur d'autres continents, c'est-à-dire l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. Les volumes horaires les moins importants sont proposés dans des pays, situés pour l'essentiel en Europe centrale et méridionale, où les programmes sont récents, peu ambitieux ou faiblement dotés. Si l'on utilise les niveaux de compétence en langue définis par le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) du Conseil de l'Europe, les niveaux que les programmes nationaux visent à atteindre vont de A1 (niveau correspondant à la compréhension et à l'utilisation d'expressions familières et quotidiennes) à B1/B2 (l'utilisateur de la langue peut se débrouiller dans la plupart des situations de la vie courante). Le nombre d'heures varie selon les pays, même pour un niveau donné du CECR. D'une part, le volume horaire prévu est probablement insuffisant pour les apprenants qui progressent lentement. D'autre part, le niveau des cours n'est pas assez élevé pour permettre aux migrants ayant une formation universitaire d'occuper des emplois très qualifiés. Des cours de langue adaptés à chaque secteur d'activité contribuent plus efficacement à l'insertion professionnelle, mais ils sont plus chers et moins répandus. Une minorité de programmes comportent une filière de « littérature », spécialement destinée aux personnes illettrées ou ayant un très faible niveau

d’instruction. La répartition générale des apprenants par niveau d’instruction est un peu moins courante. Des garderies ou des cours du soir sont rarement proposés aux migrants adultes en âge de travailler, alors que ces personnes ont souvent des responsabilités familiales et professionnelles plus lourdes que les autres adultes du même âge. Les programmes d’enseignement à distance sont généralement organisés par des ONG, dans le cadre d’initiatives ponctuelles. Au sein d’un même pays, les enseignants qualifiés et les cours de qualité, répartis de manière très inégale sur le territoire, se concentrent dans les grandes villes où arrivent la plupart des migrants. En général, les formations linguistiques pour migrants les plus modulables restent l’apanage des pays où les programmes fonctionnent depuis longtemps : les pays nordiques et les pays d’immigration traditionnels comme l’Australie et le Canada. Les cours de langue sont rarement adaptés au profil et aux besoins des apprenants adultes ; il faudrait absolument remédier à cette situation préoccupante. Il faudrait aussi éviter de mettre en place des cours de langue de mauvaise qualité qui n’auraient qu’une valeur symbolique et viseraient uniquement à rassurer le public en lui faisant croire que le gouvernement « maîtrise » l’immigration.

Chapitre 4

Pas d'excuses : tous les services et tous les employeurs sont appelés à travailler avec les migrants

L'intégration sur le marché du travail prend du temps et dépend de multiples facteurs. Des dispositions permettant de vivre en famille, d'obtenir un titre de séjour de longue durée et de se faire naturaliser semblent favoriser indirectement l'insertion professionnelle de nombreux migrants qui ont besoin de rester dans le pays d'accueil (et y resteront probablement). Concernant les mesures directement liées à l'emploi, les travaux de recherche⁸ montrent que les chances d'insertion professionnelle augmentent pour les migrants qui obtiennent un accès légal au marché du travail, la reconnaissance officielle de leur diplôme étranger ou un nouveau diplôme et/ou une nouvelle expérience professionnelle dans leur pays d'accueil. Aujourd'hui, en Europe, la plupart des nouveaux arrivants ont le droit de travailler et d'étudier après quelques années de séjour légal. La limitation des possibilités légales de travailler qui s'applique aux demandeurs d'asile et à certaines catégories de nouveaux arrivants risque de nuire à leur insertion professionnelle, voire de les exclure totalement du marché du travail.

Ces questions d'accès légal posent moins de problèmes que l'absence de soutien efficace aux communautés immigrées souvent installées depuis longtemps en Europe. Selon le MIPEX, dans la plupart des pays, les migrants doivent entamer une nouvelle carrière sans pouvoir compter sur un « filet de sécurité sociale » ni sur des programmes fortement ciblés qui leur permettraient de faire reconnaître leurs compétences acquises à l'étranger et les orienteraient vers les emplois et les services disponibles. Par exemple, dans ses Conclusions de 2015, le Comité européen des Droits sociaux observe que la discrimination subie par les ressortissants étrangers en ce qui concerne l'octroi des prestations familiales est un problème très répandu

8. Pour des résumés, voir Bilgili, O. (2015) «Evaluating Impact: Lessons learned from Robust Evaluations of Labour Market Integration Policies», CIDOB et MPG, Bruxelles, Belgique; Liebig T. et Huddleston T. (2014), «L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail: développer, mobiliser et utiliser les compétences», in *Perspectives des migrations internationales 2014*, Editions de l'OCDE, Paris; Butschek, S., et Walter, T. (2014), «What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature», *IZA Journal of Migration*, (2014)3: 48.

et que les migrants font l'objet, parfois en droit et souvent en pratique, d'une discrimination sur le marché du travail. Dans l'ensemble, il est fréquent que les mesures de soutien varient selon les employeurs, les secteurs et les services, et qu'elles ne soient pas coordonnées à l'échelle du pays. Ce manque de soutien efficace explique en partie la persistance d'une mauvaise qualité de l'emploi pour les migrants dans toute l'Europe. Certes, la majorité des ressortissants d'États non membres de l'UE finissent par trouver du travail et leur taux d'emploi s'améliore dans un contexte économique favorable, mais ils occupent souvent des emplois de moins bonne qualité que les non-migrants ayant le même niveau de formation. Les migrants titulaires d'un diplôme universitaire exercent plus souvent un emploi pour lequel ils sont surqualifiés et les migrants ayant un faible niveau de formation touchent plus souvent une rémunération inférieure au seuil de pauvreté. Vu la mauvaise qualité de l'emploi pour les migrants dans toute l'Europe, l'on peut se demander si l'emploi est vraiment considéré comme le moyen essentiel de s'intégrer socialement et de subvenir à ses besoins.

L'égalité d'accès, en droit et en pratique, à des droits et à des services efficaces ferait sans doute augmenter le taux d'emploi des migrants et la qualité de l'emploi. Ce qui marche pour les ressortissants du pays d'accueil qui sont au chômage marche généralement aussi pour les migrants. Avec le soutien des institutions européennes, la plupart des pays de destination majeurs investissent dans des réformes consacrées aux procédures de reconnaissance, au soutien ciblé et aux droits sociaux pour les ressortissants de pays tiers. Toutefois, ces politiques sont probablement encore trop récentes, trop peu développées ou trop sélectives pour atteindre la minorité assez importante d'hommes et de femmes n'ayant pas la nationalité d'un État membre de l'UE qui sont sans emploi et ont rarement accès à un enseignement, à une formation ou à des indemnités de chômage dans leur nouveau pays.

Il s'avère que le manque de soutien efficace entrave considérablement l'accès des migrants au marché du travail, mais aussi au système éducatif et au système de santé. En Europe, les ressortissants d'un État et les migrants qui sont en situation régulière dans cet État jouissent généralement des mêmes droits en matière d'éducation et de soins. En revanche, les demandeurs d'asile et les migrants sans papiers ne bénéficient pas toujours de l'égalité d'accès légal au système de santé. Quant aux jeunes sans papiers, ils sont parfois privés de l'égalité d'accès légal à la formation professionnelle ou à l'enseignement supérieur. Pour les migrants remplissant les conditions requises pour avoir accès au système éducatif et au système de santé, des informations de base sur le sujet sont habituellement disponibles en plusieurs langues. En général, les migrants bénéficient donc d'un accès légal et de quelques informations, mais il est fréquent que les besoins spécifiques de ces personnes ne soient pas pris en compte par les politiques de santé et d'éducation et par les professionnels de ces secteurs. Médecins et enseignants disposent en effet rarement de la formation et des moyens qui leur permettraient de comprendre ces besoins et d'y répondre ; cela ne figure d'ailleurs généralement pas dans leurs attributions. Il est rare que les responsables de l'élaboration des politiques de santé et d'éducation détectent et comblient les lacunes que présentent en pratique, du point de vue des besoins des migrants, les programmes s'adressant à l'ensemble de la population. Les mesures d'éducation et de santé destinées aux migrants semblent devenir plus ambitieuses à mesure qu'un

pays devient plus prospère et que sa population immigrée augmente. Cependant, la plupart des pays européens sont loin d'appliquer les normes fixées dans les pays de destination traditionnels situés sur d'autres continents, dont les systèmes de soin et d'éducation s'adaptent mieux aux besoins et sont plus interculturels. Selon le MIPEX, quelques pays du nord de l'Europe commencent à proposer un soutien, général ou ciblé, plus personnalisé, dont bénéficient apparemment davantage de migrants dans le besoin et qui explique en partie leur meilleure intégration au fil du temps. Alors que les sociétés européennes sont de plus en plus marquées par la diversité et que les nouveaux arrivants sont de plus en plus nombreux, les établissements scolaires et les services de santé ne peuvent pas se permettre de s'adapter aussi lentement à la diversité des besoins ; si leur rythme d'adaptation ne s'accélère pas, c'est pour l'ensemble de la population que la situation se dégradera en matière de santé et d'éducation.

Les efforts déployés par les États membres pour garantir l'égalité des droits et des chances s'appuient souvent sur les normes du Conseil de l'Europe et le droit de l'Union européenne. Les droits en question sont garantis par la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93), qui a été ratifiée par plusieurs des principaux pays de destination européens. Grâce à la Convention Conseil de l'Europe/UNESCO de 1997, les migrants humanitaires qui ne peuvent pas produire les documents correspondants doivent avoir droit à d'autres moyens de prouver leurs qualifications et aptitudes⁹. Les normes ont été précisées dans la Recommandation CM/Rec(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la validation des compétences des migrants. L'Union européenne a encore renforcé ces droits. Les normes sont élevées pour les bénéficiaires d'une protection internationale (Directive « qualification » 2011/95/UE) et s'améliorent pour les travailleurs migrants non ressortissants de l'UE (Directive 2011/98/UE instaurant un permis unique de séjour et de travail). Des arrêts récents de la CJUE (C-443/14 et C-444/14) confirment que la pratique consistant à disperser les bénéficiaires d'une protection internationale (article 33 de la Directive « qualification » 2011/95/UE) doit avoir pour objet et pour effet de promouvoir l'intégration, et non pas simplement de « répartir la charge » entre les autorités.

Un soutien et des droits à l'intégration sont également garantis par la Charte sociale européenne. L'article 19 précise que les nouveaux arrivants doivent avoir accès à des informations complètes, à des services essentiels gratuits et à des personnes spécialement formées pour les aider dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, du logement, de la santé, des services sociaux et de la sécurité sociale. Les États sont tenus d'adopter des mesures spéciales destinées aux travailleurs migrants et à leur famille, afin de faciliter leur départ, leur voyage et leur accueil, ainsi que leur accès aux droits et aux services destinés à l'ensemble de la population, et de les aider à surmonter certains problèmes liés à la santé ou au logement à court terme (Conclusions III, Chypre ; Conclusions IV, Allemagne). Les migrants doivent bénéficier de l'égalité des droits en ce qui concerne la rémunération et les autres conditions d'emploi et de travail, la formation en cours d'emploi (Conclusions VII,

9. Article VII de la Convention Conseil de l'Europe/UNESCO sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (STE n° 165).

Royaume-Uni); l'affiliation aux organisations syndicales, le bénéfice des avantages offerts par la négociation collective et l'accès au logement public et au logement privé, y compris l'acquisition de logements (Conclusions IV, Norvège); et l'accès aux logements sociaux et les aides au logement (Conclusions III, Italie). Les gouvernements des pays d'Europe pourraient s'inspirer davantage de ces nombreuses normes européennes et renforcer leur mise en œuvre pour faire progresser l'égalité de traitement en droit et en pratique.

Chapitre 5

Chacun a droit à une éducation de qualité

Garantir l'égalité des chances suppose de réformer en profondeur le système éducatif, car c'est l'un des principaux points faibles de l'Europe en matière d'intégration des migrants. Trop souvent, l'école n'accorde pas assez d'attention aux élèves issus de familles peu éduquées, notamment de communautés minoritaires, qui sont surreprésentés dans les établissements scolaires aux performances médiocres. Trop d'établissements, d'enseignants et de parents ne reçoivent pas le soutien dont ils ont besoin pour favoriser la mixité sociale, au sein des établissements et des classes, la mobilité en matière d'éducation, le multilinguisme et l'éducation interculturelle. Les établissements et les enseignants se retrouvent souvent livrés à eux-mêmes : ils disposent d'une grande liberté d'appréciation, mais de peu de ressources et d'orientations, pour répondre aux besoins d'apprentissage propres aux enfants migrants et pour faire acquérir à tous les élèves les compétences interculturelles et citoyennes nécessaires pour vivre dans une société plurielle. Rares sont les pays qui considèrent que la présence d'enfants migrants dans le système scolaire représente des chances à saisir et des compétences à utiliser sur le plan de l'apprentissage des langues, de la diversité culturelle et des liens sociaux entre élèves et entre parents de différentes origines. Dans plusieurs pays, les enfants et les jeunes sans papiers rencontrent des obstacles en matière d'accès à l'éducation, notamment à la formation professionnelle et à l'enseignement supérieur. Tous ces obstacles sont bien connus des responsables politiques, des professionnels de terrain et des chercheurs. Pourtant, les réformes progressent lentement, voire s'enlisent, dans la plupart des pays.

Le droit de chaque enfant à une éducation de qualité « sur la base de l'égalité des chances » est fermement établi dans la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. L'article 30 de la Charte sociale européenne (révisée) impose aux États parties de prendre des mesures effectives pour promouvoir l'accès à une éducation de qualité pour les personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté et leur famille. Les États sont aussi tenus de promouvoir et de faciliter l'enseignement des langues des migrants à leurs enfants (article 15 et article 19, paragraphe 12, de la Charte), dans la mesure du possible (par exemple lorsqu'une langue intéresse un nombre suffisant d'enfants ; voir Conclusions 2002, Italie). Ces normes ont été résumées et précisées dans la Recommandation CM/Rec(2008)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative à la promotion de l'intégration des enfants de migrants ou issus de l'immigration¹⁰.

10. Voir aussi les Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 26 novembre 2009 sur l'éducation des enfants issus de l'immigration (2009/C 301/07).

Plus largement, l'éducation inclusive, telle que la définit l'UNESCO, est un processus qui vise à prendre en compte et à satisfaire la diversité des besoins de tous – enfants, jeunes et adultes – par une participation accrue à l'apprentissage, à la vie culturelle et à la vie de la collectivité, et par une réduction du nombre de ceux qui sont exclus de l'éducation ou exclus au sein même de l'éducation. C'est un principe qui impose aux États l'obligation positive d'éduquer tous les enfants sans discrimination aucune dans le système éducatif général. Le Conseil de l'Europe soutient l'éducation inclusive et interculturelle au moyen de sa Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme (Recommandation CM/Rec(2010)7), et du programme correspondant. En outre, il œuvre en faveur du dialogue interculturel, conçu comme un échange de vues ouvert, respectueux et basé sur la compréhension mutuelle, entre des personnes ayant des origines différentes¹¹. L'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme devraient faire partie intégrante des programmes, de la formation du personnel et de la gouvernance démocratique, à tous les niveaux du système éducatif. Les dispositions pertinentes devraient régulièrement faire l'objet de mises à jour, d'évaluations et de recherches. En conséquence, tous les apprenants sont censés posséder les connaissances et les compétences nécessaires pour promouvoir la cohésion sociale, estimer la diversité et l'égalité, apprécier les différences (notamment entre les divers groupes confessionnels et ethniques), régler les conflits de manière non violente et combattre toutes les formes de discrimination et de violence, en particulier l'intimidation et le harcèlement. À l'instar des droits et des normes, les programmes ne doivent pas rester à l'état de théories, dans la documentation consacrée aux stratégies des autorités éducatives. Il faut encourager les directeurs d'établissement, les enseignants et les communautés immigrées à mettre en œuvre l'éducation inclusive et interculturelle, en leur donnant les moyens de le faire, dans le cadre des programmes et dans la vie quotidienne des établissements.

11. Ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Europe (2008), Livre blanc sur le dialogue interculturel, « Vivre ensemble dans l'égalité de dignité », Strasbourg, France.

Chapitre 6

Le succès des politiques d'intégration dépend de l'efficacité des lois de lutte contre la discrimination et des organismes de promotion de l'égalité

Malgré ces réformes qui inscrivent l'égalité des droits dans la législation, l'égalité des chances restera impossible en pratique sans une meilleure mise en œuvre des lois rigoureuses de lutte contre la discrimination. Ces lois se sont répandues dans toute l'Europe par le biais des normes européennes, mais elles demeurent relativement nouvelles et les ressources consacrées à leur application sont souvent insuffisantes. À la suite de l'adoption, en 2000, de la législation de l'UE destinée à lutter contre les discriminations (Directives 2000/43/CE et 2000/78/CE)¹², l'élaboration de lois spécifiques et la création d'organismes de promotion de l'égalité dans les États membres de l'UE et dans les pays candidats à l'adhésion ont constitué l'amélioration la plus importante et la plus durable qui ait été apportée aux politiques d'intégration en Europe ces quinze dernières années.

Le temps est maintenant venu de passer à la mise en œuvre, car la plupart des victimes de discrimination ne connaissent pas leurs droits et ne les utilisent pas en pratique. La collecte de données sur les expériences de discrimination et sur les plaintes s'améliore dans toute l'Europe grâce aux nombreuses initiatives prises par les pouvoirs publics et la société civile au niveau national et au niveau européen, y compris la grande enquête EU-MIDIS de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (dont la deuxième édition est en cours). Ces sources de données confirment que la plupart des personnes qui font l'objet de discrimination ne le signalent pas aux autorités car elles pensent que la discrimination est courante et que les autorités ne réagiront pas. Lorsque les politiques publiques en faveur de l'égalité sont peu

12. L'on trouvera des précisions sur ces normes et leur mise en œuvre sur le site du réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité (European Equality Law Network) établi par la Commission européenne (www.equalitylaw.eu).

ambitieuses et que les organismes de promotion de l'égalité ne sont pas assez soutenus, les victimes sont si peu informées et aidées qu'elles ne font même pas le premier pas sur le long chemin vers la justice. La plupart des organismes nationaux de promotion de l'égalité souffrent d'un manque d'effectifs chronique et disposent de ressources et de pouvoirs bien trop limités pour atteindre toutes les personnes victimes de discrimination. Au-delà de ces organismes, les politiques d'égalité des autorités nationales ou régionales se résument souvent à des mesures non contraignantes, telles que des plans d'action, des chartes de la diversité ou des campagnes d'information, qui ne sont assorties d'aucune obligation légale et ne sont soumises à aucun suivi, faute de collecte de données sur l'égalité. À mesure que les lois nationales et les politiques d'égalité gagneront en efficacité et en maturité, les victimes de discrimination connaîtront et utiliseront mieux leurs droits, et, espérons-le, feront davantage confiance au système judiciaire et se sentiront mieux acceptées dans leur nouveau pays.

Les États doivent trouver des moyens d'amener l'ensemble des autorités à élaborer et à faire appliquer des politiques d'égalité complètes. Les mesures destinées à informer le public sur la discrimination et sur ses droits doivent être systématiques et atteindre toutes les personnes, y compris les populations vulnérables. De plus, les politiques d'égalité permettent de faire en sorte que l'ensemble des autorités et des services publics luttent contre les discriminations et favorisent l'égalité des chances en pratique pour les populations vulnérables. L'article 6 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (STE n° 157, ci-après FCNM) impose aux États parties des obligations qui ne concernent pas uniquement les personnes appartenant à des minorités nationales, mais consistent plus largement à lutter contre la discrimination et à promouvoir l'égalité des chances pour tous :

« Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. »

Ces normes et les organes consultatifs chargés d'évaluer leur mise en œuvre peuvent aider les États à améliorer leur réponse à la xénophobie et à l'extrémisme dans la société. Par exemple le Comité consultatif de la FCNM a recommandé, dans son quatrième avis sur l'Allemagne (ACFC/OP/IV(2015)003), que les programmes scolaires et les actions de sensibilisation du public ne visent pas seulement à prévenir l'extrémisme de droite, mais aussi à identifier et à combattre toutes les formes d'intolérance et de préjugés.

Des politiques d'égalité complètes, qui sont assorties d'obligations et englobent les migrants, ont été élaborées par quelques rares États membres du Conseil de l'Europe, dont la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni. Les institutions européennes soutiennent cette approche des politiques et des obligations en matière d'égalité. La législation de l'UE autorise l'action positive¹³ et la collecte de données relatives

13. Pour des précisions, voir de Vos, M. (2007), « Au-delà de l'égalité formelle – L'action positive au titre des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE », Commission européenne, Bruxelles, Belgique.

à l'égalité¹⁴. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adressé aux États membres la Recommandation Rec(2004)2 sur l'accès à l'emploi dans le secteur public des non-ressortissants. Concernant la FCNM, la République tchèque est le premier État signataire à tenter d'établir des obligations en matière d'égalité, dont les migrants bénéficient, au moyen d'un statut de minorité nationale ; celui-ci comprend notamment un soutien apporté aux associations de la minorité et à l'enseignement de sa langue. Les communautés bélarussienne et vietnamienne ont été reconnues comme des minorités nationales et sont membres du Conseil gouvernemental pour les minorités nationales depuis 2013. Le statut d'association a été accordé en 2012 aux communautés chinoise, nigériane, coréenne et syrienne (mais ces communautés ne sont pas encore représentées au conseil).

14. Pour des précisions, voir Chopin, I (2014), « Equality Data Initiative: Ethnic origin and disability data collection in Europe: Measuring Inequality – Combating Discrimination », Open Society Foundations, Bruxelles, Belgique.

Chapitre 7

Tous les pays européens doivent devenir des démocraties inclusives

La participation politique et la citoyenneté sont deux grandes stratégies complémentaires de promotion de l'intégration dans de nombreux domaines. Ces stratégies ont contribué efficacement à faire augmenter le nombre d'électeurs et les taux de participation politique de plusieurs groupes de migrants. L'inclusion politique peut aussi permettre aux responsables politiques de mieux répondre aux besoins de la population locale et limiter l'influence et les succès électoraux de l'extrême droite. Les politiques relatives à la nationalité, en particulier, peuvent beaucoup contribuer à faire augmenter les taux de naturalisation des migrants originaires de pays en développement et favoriser leur insertion professionnelle et leur participation politique. La naturalisation améliore le bien-être des migrants de diverses manières, souvent inattendues : ainsi, elle renforce leur protection contre la discrimination, les incite à signaler les cas qui se produisent et augmente leurs possibilités de circuler librement dans l'UE.

Rares sont les pays européens à pouvoir être considérés comme des démocraties pleinement inclusives. Les pays les plus proches de ce modèle sont la Belgique, les Pays-Bas, le Portugal et la plupart des pays nordiques, où la plupart des ressortissants d'États non membres de l'UE ont le droit de vote aux élections locales, et la majorité des résidents installés depuis longtemps (plus de dix ans) sont naturalisés. En revanche, dans les autres pays européens, les migrants n'ont généralement que peu de possibilités d'influencer et d'améliorer les politiques qui ont des effets sur leur vie quotidienne. Des millions de ressortissants de pays tiers sont privés du droit de vote et ils ne sont guère nombreux à participer aux structures de financement public et aux organes consultatifs, d'ailleurs peu développés. Dans la plupart des pays européens, plus de la moitié des adultes ressortissants de pays tiers ont vécu assez longtemps dans leur pays d'accueil pour en obtenir la nationalité. Celle-ci reste cependant hors de portée pour beaucoup d'entre eux, y compris pour de nombreux adultes de deuxième génération qui sont nés et ont grandi dans le pays d'accueil. Le coût élevé et le caractère aléatoire de la procédure de naturalisation découragent souvent les migrants de déposer une demande. Quelques pays ne suivent pas la tendance internationale consistant à mener des réformes qui prévoient la double nationalité et accordent des droits à la deuxième génération. Dans l'ensemble, les mesures relatives à la participation politique et à la citoyenneté sont souvent rudimentaires, voire totalement absentes des stratégies d'intégration nationales et locales, notamment dans les pays de destination plus récents.

Les réformateurs peuvent s'inspirer des nombreuses initiatives réussies menées sur le continent, ainsi que des normes européennes. Concernant les réfugiés, la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés impose aux États contractants de tout mettre en œuvre pour faciliter la naturalisation et l'intégration, accélérer la procédure et réduire les frais. En vertu du droit international des droits de l'homme, toutes les catégories de ressortissants étrangers devraient jouir des mêmes libertés civiles et politiques que les nationaux. Depuis leur création, les institutions européennes s'attachent à promouvoir les droits civils et politiques des migrants en matière de participation. La citoyenneté de l'Union européenne permet à un citoyen de l'UE de voter aux élections locales lorsqu'il réside dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité. Le Conseil de l'Europe, qui défend les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, a beaucoup contribué à faire évoluer la situation par l'adoption de conventions européennes.

La convention européenne la plus pertinente et la plus complète en ce qui concerne les droits civils et politiques des migrants est la Convention de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144). Selon le chapitre C, les États parties sont tenus d'accorder le droit de vote aux élections locales à tout résident étranger à l'issue d'une période de résidence de cinq ans au maximum. Le chapitre B oblige les collectivités locales à encourager et à faciliter la représentation des résidents étrangers au niveau local, par la participation de représentants de ces résidents aux délibérations des commissions des collectivités locales ou par la création d'organes spécifiques à composition mixte ou composés exclusivement d'étrangers. La Convention européenne de 1997 sur la nationalité (STE n° 166) définit un ensemble de principes et de règles qui concernent tous les aspects de la nationalité : elle vise à faciliter l'acquisition de la nationalité d'un État par les personnes qui y résident depuis longtemps et par les groupes ayant des liens spéciaux avec cet État, à gérer les cas de double nationalité ou encore à limiter les possibilités de retrait de la nationalité et les risques d'apatridie.

Conclusions : l'intégration à la croisée des chemins

Ces dix dernières années, les pays européens ont élaboré des normes élevées en faveur de l'intégration sociale, y compris sous l'égide du Conseil de l'Europe. Dans ses Conclusions de 2015, le Comité européen des Droits sociaux a précisé quels sont les droits des réfugiés au titre de la Charte sociale européenne. Ces normes, toujours plus nombreuses, sont souvent formulées en termes de droits et de devoirs. Nous pouvons cependant aussi les traduire sous forme de facteurs propices à l'intégration que nous voudrions voir à l'œuvre sur notre continent, destination future majeure pour les migrants :

- ▶ le conjoint et les enfants déposent une demande de regroupement familial et peuvent rejoindre le regroupant rapidement ;
- ▶ le statut de résident de longue durée est garanti à la quasi-totalité des ressortissants étrangers qui résident légalement dans le pays d'accueil depuis au moins cinq ans ;
- ▶ la quasi-totalité des résidents, indépendamment du motif de leur émigration, maîtrisent la ou les langues du pays d'accueil ou reçoivent le soutien dont ils ont besoin pour améliorer leurs compétences ;
- ▶ les migrants ont les mêmes chances d'exercer un emploi ou de suivre un enseignement ou une formation que les non-migrants présentant les mêmes caractéristiques socio-économiques ;
- ▶ les établissements scolaires accueillent des enfants de toutes origines et proposent des cours de langue et un soutien pédagogique adaptés à la diversité de leurs élèves ;
- ▶ la plupart des victimes de discrimination connaissent leurs droits et les exercent ;
- ▶ presque tous les immigrés de première génération obtiennent la nationalité de leur pays d'accueil après au moins dix ans de résidence, et tous les enfants d'immigrés l'obtiennent à l'âge adulte.

Les normes européennes sont très utiles pour répondre aux besoins concrets des réfugiés qui viennent d'arriver comme des communautés immigrées installées depuis longtemps. Ces normes doivent devenir des objectifs précis que les gouvernements s'attachent à atteindre en mettant en œuvre des mesures d'intégration des migrants et en assurant leur suivi. Grâce à cette orientation, la politique d'intégration pourra apporter des réponses proportionnées et efficaces aux défis qui attendent l'Europe.

Dans un avenir prévisible, la crise de la gouvernance des migrations que connaîtra l'UE déterminera, pour le meilleur ou pour le pire, le choix de nombreux pays européens d'investir ou non dans l'intégration. La situation actuelle, dominée par des actions nationales unilatérales et l'absence de politique commune en matière d'asile et de frontières, a des effets pervers, dans la mesure où elle incite certains pays à ne pas investir dans l'intégration. Or, c'est à tort que ces pays considèrent l'aide à l'intégration comme un « facteur d'attraction ». Les restrictions que ces pays appliquent sont contraires à l'esprit et à la lettre de la législation et des normes européennes. Un gouvernement qui tente de se convaincre lui-même et de convaincre les migrants que son pays est un « pays de transit » et que les flux sont « temporaires » ne parvient qu'à encourager les mouvements secondaires irréguliers dans l'UE et à décourager toute la société de s'intéresser aux besoins d'intégration réels.

Si l'Europe s'organise pour gérer les arrivées à ses frontières, propose des voies légales d'entrée sur son territoire et repère rapidement les personnes qui doivent bénéficier d'une protection internationale, les gouvernements et les autres acteurs nationaux consacreront probablement davantage d'énergie à l'intégration. Le débat sur la relocalisation et la réinstallation a créé une dynamique positive autour de l'intégration. Les pays dont les stratégies d'intégration sont très rudimentaires réfléchissent sérieusement aux moyens de répondre de manière systématique aux besoins des migrants humanitaires après leur relocalisation et leur réinstallation. Les pays ayant mis en place des politiques d'intégration ambitieuses s'emploient à augmenter la portée et l'efficacité de ces politiques, afin qu'elles puissent s'appliquer à tous les nouveaux arrivants, indépendamment de leur motif d'émigration. En l'absence de réponse européenne commune, la réflexion sur la crise ne peut aboutir qu'à des solutions à court terme. L'Europe a besoin de retrouver une vision à long terme et doit considérer l'intégration comme un investissement à long terme.

L'arrivée, ces derniers mois, de plus d'un million de personnes en quête de protection sur notre continent a profondément ébranlé l'Europe et pris au dépourvu des États européens qui n'étaient pas préparés à accueillir les migrants dans des conditions décentes.

Obnubilées par des impératifs à court terme, les autorités ont perdu de vue les défis à plus long terme posés par ces arrivées. Il n'a pas, ou guère, été question de la manière de promouvoir l'intégration de ces migrants dans leur société d'accueil.

Avec ce document, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe comble cette lacune en essayant d'aider les gouvernements et les parlements à concevoir et à mettre en œuvre des politiques d'intégration efficaces. Il présente les normes de droit international qui s'appliquent à ce domaine et formule des recommandations concrètes destinées à favoriser l'intégration des migrants, notamment en matière de regroupement familial, de droit de séjour, de cours de langue et d'intégration, d'accès au marché du travail et à une éducation de qualité, et de protection contre la discrimination.



www.commissioner.coe.int

PREMS 0702 16

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE