

I. Edito

Union entre intégration et immigration : un mariage forcé annoncé?

Jusqu'à aujourd'hui, en Belgique, l'octroi d'un titre de séjour n'était pas soumis à des conditions d'intégration. Un projet de loi déposé le 16 juin 2016 entend modifier cette situation en faisant de la signature d'une déclaration d'intégration une condition préalable à l'octroi d'un titre de séjour. Il vise également à conditionner la preuve de la volonté d'intégration au renouvellement de certains titres de séjour. Cette union brinquebalante entre intégration et immigration soulève beaucoup de questions de conformité juridique laissant augurer la conclusion d'un mariage forcé. La présente contribution entend retracer les grandes lignes du projet de loi et pointer certains problèmes juridiques majeurs qu'il soulève.

C'était dans l'air depuis quelques mois¹ voire quelques années² ... Intégration et immigration sont sur le point de sceller une union, initiée par le secrétaire d'Etat à l'Asile et à la migration, Théo Francken.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge³, l'intégration est posée comme condition préalable à l'obtention de la nationalité belge. Elle peut être notamment prouvée par le suivi d'un cours d'intégration. Un lien clair existe donc entre intégration et citoyenneté. Par contre, jusqu'à aujourd'hui, en Belgique, intégration et immigration évoluaient indépendamment l'une de l'autre. En d'autres mots, la délivrance d'un titre de séjour n'était pas conditionnée par des conditions d'intégration à remplir par les primo-arrivants⁴. De ce point de vue, notre pays se distingue de ses voisins, notamment les Pays-Bas, qui depuis une quinzaine d'années imposent des mesures d'intégration pour la délivrance et/ou le renouvellement de certains titres de séjour.

On se souvient que le 31 mars dernier, Théo Francken défrayait la chronique en publiant sur Twitter un projet de déclaration à signer par les primo-arrivants à leur arrivée sur le territoire belge en déclarant « integration as the key element in our migration policy »⁵ ou encore « Wie niet integreert, moet terug »⁶. Ni l'arrêté royal ni le projet de loi censés conditionner la délivrance d'un titre de séjour à la signature de cette déclaration n'étaient alors connus : quelles seraient les personnes obligées, les modalités de contrôle ou encore les sanctions et les conséquences en cas de refus de signer ou de non respect du contenu de la déclaration ?⁷

Autant de questions auxquelles vient répondre en partie un projet de loi déposé le 16 juin dernier auprès de la Chambre des Représentants⁸ et discuté en Commission de l'Intérieur six jours après. Ce projet de loi qui vise un public limité est expliqué ci-après (1). Il pose de nombreux problèmes juridiques au point que l'union – brinquebalante – entre intégration et immigration semble prendre la forme d'un mariage forcé (2).

Le projet de loi en bref et le public visé

Le projet de loi vise à insérer un article 1/2 introduisant une nouvelle condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 : l'intégration. Deux modifications intrinsèquement liées l'une à l'autre sont apportées. D'une part, le primo-arrivant qui souhaite demeurer plus de trois mois sur le territoire devra désormais signer une déclaration d'intégration par laquelle « il indique comprendre et accepter les valeurs et les normes fondamentales de la société et se déclare également prêt à s'intégrer dans la société »⁹. Cette déclaration doit être signée dans un délai de 30 jours à compter de l'introduction de sa demande de séjour, sous peine d'irrecevabilité¹⁰.

1 Les primo-arrivants devront dorénavant s'engager à respecter le droit belge, *La libre*, 31 mars 2016

2 Voir notamment les débats parlementaires dans le cadre de la réforme en matière de regroupement familial : Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial des ressortissants de pays tiers et belges, Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur des affaires générales et de la fonction publique, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2010-2011, n°443/18 du 19 mai 2011, not. p. 30

3 Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration.

4 Étrangers qui arrivent en Belgique pour un séjour de plus de 3 mois.

5 Traduction libre : « l'intégration comme l'élément clé dans notre politique migratoire ».

6 Traduction libre : « Celui qui ne s'intègre pas, doit partir »

7 A. SORÉE, « Le refus de s'intégrer bientôt sanctionné », *L'Echo*, 1^{er} avril 2016.

8 Projet de loi insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord., 2015 – 2016, n°1901/1 du 16 juin 2016 (Ci-après : *Projet de loi n°1901/1 du 16 juin 2016*)

9 Article 1/2, § 1^{er}, alinéa 1.

10 Article 1/2, § 2, alinéa 1.

D'autre part, l'étranger doit apporter, « dans le premier délai de son séjour accordé », la preuve qu'il est prêt à s'intégrer dans la société¹¹. A cet égard, le ministre a la possibilité de «tenir compte des efforts raisonnables d'intégration dans la société » dans le cadre de l'examen de la prorogation de son titre de séjour¹². De manière évasive, le projet de loi prévoit une série de critères non cumulatifs et non limitatifs au moyen desquels « l'intégration de l'étranger dans la société peut *notamment* être vérifiée »¹³. Il s'agit du suivi d'un cours d'intégration ou d'études, de la participation économique, de la connaissance de la langue du lieu de l'inscription au registre de la population ou au registre des étrangers, du passé judiciaire et de la participation active à la vie associative. Par conséquent, les « efforts d'intégration seront contrôlés »¹⁴ et l'étranger sera susceptible de ne pas voir son séjour renouvelé dans l'hypothèse où il ne satisfait pas à la condition d'intégration. En d'autres mots, à défaut de prouver sa volonté d'intégration, l'étranger devra quitter le territoire.

Qui est concerné? Il s'agit principalement des personnes qui demandent un regroupement familial avec un Belge ou un ressortissant de pays tiers ainsi que les travailleurs ressortissants de pays tiers – à l'exception des Turcs qui bénéficient de l'accord d'association et de leurs familles –. Les personnes qui ont obtenu un titre de séjour pour circonstances exceptionnelles (article 9bis) ou parce qu'elles sont gravement malades (article 9ter) sont également visées. Les mineurs sont exemptés¹⁵. Certaines catégories telles les citoyens de l'Union européenne, les demandeurs d'asile et leurs familles ne peuvent pas être contraints par ces mesures, eu égard aux accords internationaux par lesquels la Belgique est liée¹⁶.

Le fait que le public cible soit restreint pose la question de l'effectivité et de la proportionnalité de la mesure par rapport aux moyens employés et au but poursuivi d'intégration de tous. En effet, l'étude d'impact du projet de loi précise que « [o]nze samenleving kan alleen functioneren als iedereen die hier langere tijd is, meedraait en de basisprincipes van onze samenleving deelt »¹⁷. A titre d'exemple, en 2015, 55.179 premiers titres de séjour en matière de regroupement familial toutes catégories confondues étaient délivrés¹⁸. Si l'on en déduit l'ensemble des titres de séjour « regroupement familial UE » (32.016) ainsi que ceux délivrés aux descendants de ressortissants de pays tiers puisqu'ils sont – sauf rares exceptions – mineurs (12.834), on arrive à un total de 10.329¹⁹ personnes visées en matière de regroupement familial – majoritairement des conjoints²⁰. Il convient d'ajouter à ce chiffre les permis de séjour 9bis et 9ter (1.396 au total pour l'année 2015) ainsi que les visas travail (4.768 pour 2014)^{21, 22}. Qui plus est, parmi ces personnes visées, beaucoup sont vulnérables, fragilisées ou davantage discriminées. On pense notamment aux personnes gravement malades et aux femmes (cfr. *infra*). D'autre part, les personnes visées sont également celles qui ont la possibilité voire l'obligation – en Régions flamande et de langue française – de suivre un parcours d'intégration organisé dans presque toutes les régions du pays – à l'exception de la région de langue allemande –. Dans ce cadre, de deux choses l'une : soit le parcours d'intégration suffit pour prouver sa 'volonté' d'intégration pour le renouvellement d'un titre de séjour auquel cas la mesure ferait double

11 Article 1/2, § 2, alinéa 2.

12 Article 1/2, § 1^{er}, alinéa 2.

13 Article 1/2 § 2, alinéa 4. Nous soulignons.

14 Projet de loi n°1901/1 du 16 juin 2016, p. 5.

15 Article 1/2 § 3.

16 Les catégories qui ne sont pas soumises à l'obligation sont énoncées à Article 1/2, § 4.

17 Nous soulignons. Traduction libre: Notre société ne peut fonctionner que si tous ceux qui sont ici depuis longtemps contribuent et partagent les principes de base de notre société, Geïntegreerde impactanalyse, Projet de loi n°1901/1 du 16 juin 2016, p. 16

18 Il s'agit de prendre en compte les premiers titres de séjour introduits et non les demandes puisqu'en toute hypothèse, la personne ne sera soumise à l'obligation de respecter la déclaration que si elle obtient un titre de séjour. Ces chiffres sont détaillés dans Direction générale Office des étrangers, Cartes pour étrangers et documents de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial, Statistiques annuelles 2010-2015, p. 2 https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/Regroupement_familial.aspx (Ci-après: Statistiques annuelles regroupement familial 2010-2015)

19 Devraient également être déduits de ces chiffres les descendants de Belges mineurs, les conjoints des bénéficiaires d'une protection internationale ainsi que les conjoints des travailleurs turcs dont on n'a pas les chiffres exacts.

20 Statistiques annuelles regroupement familial 2010-2015, p. 2.

21 Cfr. Direction générale Office des étrangers, Demandes d'autorisation de séjour exceptionnel, Statistiques annuelles – Décembre 2015. https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Statistiques/Stat_M_SRH_Fr_2015_01.pdf. ainsi que Eurostat: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resfirst&lang=en.

22 Ce nombre est limité par rapport à l'ensemble des primo-arrivants qui arrivent chaque année sur notre territoire: regroupement familial (55.179 en 2015), citoyens UE (78.443 cartes E délivrées en 2014), étudiants (2.704 titres de séjour ou prorogations délivrés en 2014) et réfugiés (8.122 décisions, pour 10.783 personnes en 2015). Cfr. Statistiques annuelles regroupement familial 2010-2015 ; Direction générale Office des étrangers, Rapport Statistiques 2014, p. 24 https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Rapport%20statistiques%202014%20FR_v3.pdf; Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, Statistiques d'asile – rapport mensuel, décembre 2015, <http://www.cgara.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2015>.

emploi (impliquant un double sanction) avec l'obligation de suivre un parcours d'intégration; soit elle requiert des conditions d'intégration en sus du parcours d'intégration et, dans ce cas, l'on peut raisonnablement se questionner sur la proportionnalité de la charge imposée au primo-arrivant en terme d'intégration. Par conséquent, vu sous l'angle du public cible, le projet de loi semble prendre l'allure d'un projet 'politique' où l'intégration ne serait finalement qu'un paravent qui conduirait à la stigmatisation voire l'exclusion de certaines catégories d'étrangers 'non désirés'.

Concernant les demandeurs d'asile, il est exclu de conditionner l'octroi ou le renouvellement d'une protection à une obligation d'intégration. Néanmoins, le projet prévoit qu'il « sera tout de même demandé de signer [la déclaration], dans un délai de 30 jours suivant l'introduction d'une demande d'asile »²³. Comme souligné par la Section législation du Conseil d'Etat dans son avis sur le projet: si « aucun effet de droit ne s'attache à cette obligation, il n'est pas justifié de la prescrire et les dispositions y relatives doivent être omises »²⁴. En toute hypothèse, même si cette déclaration était facultative pour cette catégorie, on peut craindre une pression indirecte de s'y plier eu égard à la peur – infondée mais compréhensible en raison du contexte actuel – qu'un refus de la part d'une demandeur d'asile pourrait impacter sa demande ou le renouvellement de sa protection.

Enfin, l'étude d'impact du projet relève que « [h]et ontwerp betreft zowel mannen als vrouwen. Er is geen verschil in personeel toepassingsgebied naar gelang het geslacht »²⁵. Néanmoins cette mesure risque d'avoir un impact particulier sur les femmes regroupées étant donné qu'elles représentent une large majorité des bénéficiaires du regroupement familial avec des Belges (70% des conjoints) et des ressortissants de pays tiers (80% des conjoints). Cette dimension de genre est complètement ignorée par le projet – en particulier dans la détermination des « critères » d'intégration. Par ailleurs, dans quelle mesure, cette nouvelle condition ne touchera t'elle pas particulièrement les Marocains – et sera donc susceptible de constituer une discrimination indirecte à leur égard – dès lors qu'ils représentent le plus grand groupe de personnes 'regroupées' avec les ressortissants de pays tiers? ²⁶

De nombreux problèmes juridiques et incertitudes

Le projet de loi pose de nombreux problèmes juridiques et incertitudes qui ont été en partie soulignés par la Section législation du Conseil d'Etat (SLCE) dans son avis du 19 mai dernier. Parmi ces problèmes, l'on en pointe deux: la compétence en matière d'accueil et d'intégration ainsi que la marge d'appréciation de l'administration et de la proportionnalité au regard du droit de l'Union européenne (UE).

- L'intégration et l'accueil : compétence communautaire

La compétence de l'accueil et de l'intégration des étrangers appartient aux Communautés²⁷. L'Etat fédéral n'est donc *a priori* pas compétent dans ce domaine. Néanmoins, le législateur fédéral peut adopter des normes contribuant à la réalisation de l'objectif d'intégration dans le cadre de ses compétences en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers pour autant qu'il ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence d'accueil et d'intégration pour les entités fédérées compétentes²⁸.

A cet égard, la SLCE a été très claire sur le fait que la déclaration relative aux valeurs et aux normes fondamentales de la société belge ainsi que contenu de l'intégration attendue des candidats à la prorogation du séjour ne peuvent pas être déterminés unilatéralement par le Roi sous peine de porter préjudice à l'autonomie reconnue aux Communautés²⁹. Par conséquent, seul un accord de coopération entre l'Etat

23 Article 1/2, § 1^{er}, alinéa 2.

24 Avis de la Section de législation du Conseil d'Etat n°59.224/VR/4 du 19 mai 2016 précédant le projet de loi insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Projet de loi n°1901/1 du 16 juin 2016, p. 36.

25 Traduction libre : Le projet concerne aussi bien les hommes que les femmes. Il n'y a pas de différence sur la base du sexe au niveau du champ d'application personnel. Geïntegreerde impactanalyse, Projet de loi n°1901/1 du 16 juin 2016, p. 16.

26 En 2015, un total de 4.280 titres de séjour regroupement familial duquel doivent être soustraits 915 titres de séjours délivrés à des ressortissants marocains regroupés avec des ressortissants UE. Ce chiffre comprend tant les conjoints que les descendants. Statistiques annuelles regroupement familial 2010-2015, p. 6.

27 Article 5, para.1^{er} II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

28 Avis de la Section de législation du Conseil d'Etat n°59.224/VR/4 du 19 mai 2016 précédant le projet de loi n°1901/1 du 16 juin 2016, p. 31.
29 *Ibid.*, p. 33.

fédéral et les entités compétentes³⁰ pourrait définir ces éléments sans que les règles répartitrices de compétences ne soient violées. Il est donc étonnant que la déclaration d'intégration qui conditionnera la recevabilité de titres de séjour ait déjà été rédigée et rendue publique depuis des mois alors qu'elle aurait dû être composée en concertation et de commun accord avec toutes les entités compétentes.

En ce qui concerne les critères énoncés dans le projet de loi permettant de prouver l'intégration dans le cadre d'un renouvellement d'un titre de séjour, ils devraient également être déterminés par un accord de coopération et ne pourraient pas être décrétés de manière unilatérale par le législateur. En effet, on touche ici au cœur même de la notion d'intégration, intrinsèquement liée à la déclaration d'intégration. En toute logique, l'accord de coopération devrait donc intervenir avant l'adoption du projet de loi dans lequel sont entérinés ces critères.

- Droit de l'UE : marge d'appréciation et proportionnalité

Le projet de loi accorde une marge d'appréciation énorme à l'administration dans le cadre du contrôle de « la volonté d'intégration » ou des « efforts raisonnables d'intégration ». L'exposé des motifs le confirme : « l'appréciation de cet effort [d'intégration] relève du pouvoir discrétionnaire du ministre ou de son délégué »³¹. Qui plus est, les critères d'intégration susvisés sont énoncés de manière très large. De manière encore plus floue – et plus inquiétante –, l'exposé des motifs explique qu'« [i]l va donc de soi que la satisfaction pro-forma des critères énumérés dans la loi n'est pas suffisante. Ainsi donc, un contrat d'intérim de quelques jours de travail ou une inscription pro-forma à une formation ne sera pas retenu comme une preuve suffisante de la volonté d'intégration. Il est attendu de l'étranger qu'il fournisse « un effort raisonnable ». Cela signifie qu'il doit satisfaire aux critères d'intégration énumérés dans la loi. La liste des critères d'intégration prévue dans la loi est une liste non-cumulative et non-limitative »³². La frontière entre « intégration » et « volonté d'intégration » semble mince voire inexistante dans le projet, alors que la distinction entre les deux est essentielle. Au surplus, la marge d'appréciation laissée à l'administration est tellement grande que cette dernière semble avoir « carte blanche » pour refuser le renouvellement d'un titre de séjour pour toute raison qu'elle jugerait être en lien avec l'intégration. Peu de balises – voire aucune – sont tracées par le législateur. Le risque existe que cette condition d'intégration soit interprétée en défaveur de l'étranger. L'exemple de la condition du passé judiciaire est parlant : l'exposé des motifs précise qu'elle implique un « casier judiciaire vierge »³³ avec comme conséquence qu'une personne pourrait se voir refuser le renouvellement d'un titre de séjour uniquement parce qu'elle a commis un délit mineur. Il paraît invraisemblable que la reconnaissance de droits subjectifs – tel que le droit au regroupement familial – dépende d'une marge discrétionnaire si grande de l'administration.

Par ailleurs, on peut raisonnablement douter que la marge d'appréciation laissée à l'administration et l'ensemble des critères soient en conformité avec le droit européen et en particulier avec la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial. La directive énonce de manière limitative les conditions qui peuvent être requises par les Etats-membres dans le cadre du regroupement familial. Elle prévoit que les Etats-membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers « qu'ils se conforment aux mesures d'intégration »³⁴. Néanmoins, ces 'mesures d'intégration' ne peuvent en aucun cas être confondues avec une condition générale d'intégration. Il doit s'agir de mesures précises, limitées et balisées qui visent à *faciliter* l'intégration des membres de la famille de ressortissants de pays tiers³⁵ et non à les sanctionner selon la formule « intègre-toi ou pars ».

Ceci est confirmé par une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne qui a insisté à plusieurs reprises sur les obligations positives des Etats-membres qui leur impose « dans les hypothèses déterminées par ladite directive, d'autoriser le regroupement familial de certains membres de la famille du regroupant sans pouvoir exercer leur marge d'appréciation »³⁶. Selon la Cour de justice, l'autorisation du regroupement familial étant la règle générale, les mesures d'intégration doivent être interprétées de manière

30 Article 92*bis*, § 1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

31 Projet de loi n°1901/1 du 16 juin 2016, p. 9.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

34 Article 7, § 2.

35 CJUE, Arrêt *K&A*, C-153/14, EU:C:2015:453, point. 52.

36 CJUE, Arrêt *Chakroun*, C-578/08, EU:C:2010:117, point 41 ; Arrêt *K&A* point 46.

stricte³⁷. De plus, « la marge de manœuvre reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de cette directive, qui est de favoriser le regroupement familial, ainsi qu'à l'effet utile de celle-ci »³⁸. Dans ce contexte, les critères d'intégration ne reviennent-ils pas à faire rentrer par la fenêtre un ensemble de conditions que le législateur européen a entendu exclure de la directive 2003/86 ?

Le rôle clé des entités fédérées

Eu égard à l'avis de la SLCE et aux nombreux problèmes juridiques qu'il pose, il semble exclu que le projet de loi unissant immigration et intégration puisse être adopté tel qu'il est aujourd'hui rédigé. Suite à la première discussion en Commission de l'intérieur, deux avis juridiques supplémentaires – du service juridique de la chambre et de la SLCE – ont été demandés³⁹. Une deuxième lecture du projet en Commission aura lieu dans le courant du mois de juillet. Seul l'avenir nous dira quels contours prendra ou ne prendra pas ce projet de loi. En toute hypothèse, l'accord de coopération relatif aux normes, valeurs et aux critères d'intégration aujourd'hui incontournable ne facilitera pas la tâche du Ministre. En effet, il implique de mettre d'accord presque toutes les couleurs politiques du pays sur le concept d'intégration ainsi que sur les normes et les valeurs communes. Il reste à espérer que chaque entité compétente considérera cette question avec toute l'attention, le sérieux, la minutie et le soin qu'elle mérite, sans se sentir liée par ce qui aurait déjà pu être mis sur papier au niveau fédéral. Cela semble essentiel afin d'éviter un mariage forcé entre intégration et immigration.

*Sarah Ganty, membre du Conseil d'administration de l'ADDE et
doctorante en droit à l'ULB, sganty@gmail.com*

37 Arrêt *K&A* point 50.

38 Arrêt *Chakroun* point 43 ; Arrêt *K&A*, point 51.

39 L. KHIL, « Le projet de Francken jugé trop bricolé », *Le soir*, 23 juin 2016.