

**CENTRE D'ETUDES JACQUES GEORGIN**

127, chaussée de Charleroi  
1060 Bruxelles

Tél. : 02 538 83 20  
Télé. : 02 539 36 50

info@cejg.be

Février 2011

**Citoyenneté partagée :**  
une dynamique pour Bruxelles et la Wallonie



# Citoyenneté partagée :

une dynamique pour Bruxelles et la Wallonie

Les FOCUS du Centre d'études Jacques Georgin

Déjà parus dans cette collection:



**Citoyenneté partagée :**  
une dynamique pour Bruxelles et la Wallonie

## Introduction

Depuis le milieu des années 80, le nombre d'entrées d'étrangers en Belgique n'a pas cessé d'augmenter. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a étudié ce phénomène dans son rapport statistique et démographique 2009<sup>1</sup>. Il observe qu'en 2008, le Royaume comptait plus de 1.750.000 personnes nées à l'étranger, dont 971.448 étrangers et plus de 780.000 Belges par acquisition de la nationalité.

De nombreux étrangers de Wallonie sont devenus belges en 1992, notamment des Italiens et des personnes nées en Belgique. Par la suite, les étrangers résidant en Wallonie n'ont plus représenté qu'une part assez réduite des nouveaux Belges. L'essentiel des immigrés arrivés récemment se dirige en effet vers Bruxelles ou la Flandre, si bien que la plupart des étrangers naturalisés belges résident dans ces deux Régions.

Etant donné la taille de la Région bruxelloise - 1.089.538 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2010, soit 10,0% de la population du Royaume -, c'est là que ces mouvements ont le plus d'influence. D'où sa réputation de Région « multiculturelle »... Un terme que nous aurons l'occasion de commenter dès le premier chapitre.

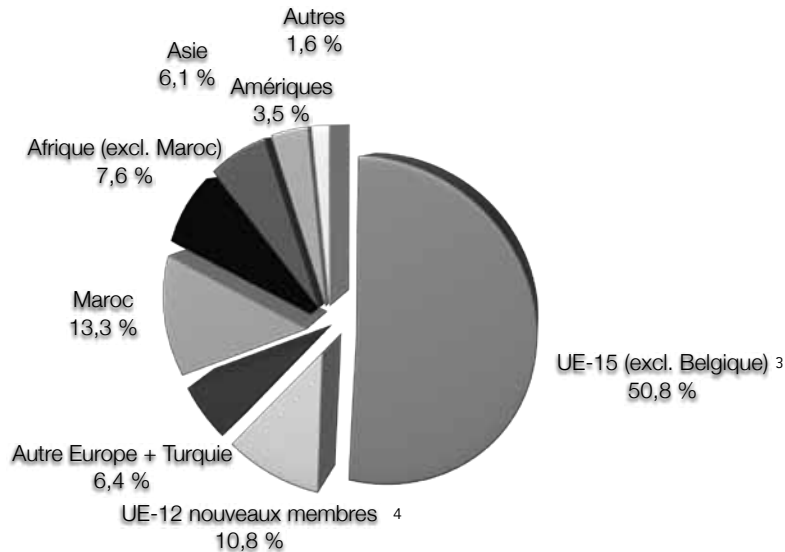
Aux 1.089.538 habitants inscrits dans le Registre national, il convient d'ajouter<sup>2</sup> :

- les candidats réfugiés ( 11.497 inscriptions dans le Registre d'attente au 1<sup>er</sup> janvier 2010) ;
- les « sans papiers » pour lesquels on ne dispose que d'une estimation ( 100.000 personnes en situation illégale, dont une bonne part en Région bruxelloise) ;
- et quelque 12.000 membres du personnel diplomatique.

<sup>1</sup> « Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique. Etude statistique et démographique 2009 », Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

<sup>2</sup> « Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010 », Observatoire de la santé et du social de Bruxelles.

Le Baromètre social bruxellois fournit une ventilation de la population non belge en Région bruxelloise au 1<sup>er</sup> janvier 2008 :

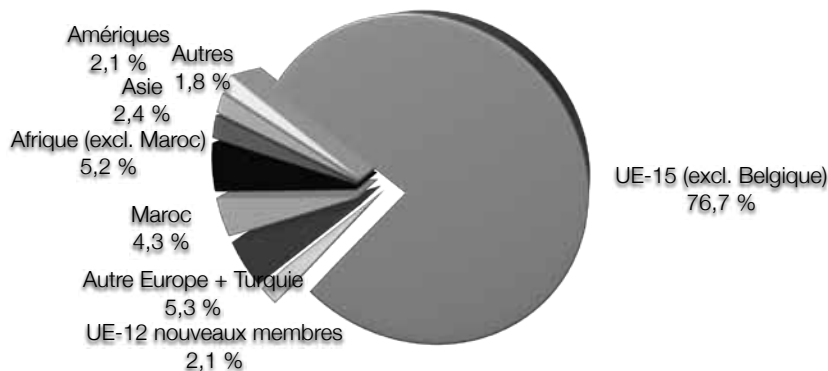


Ce baromètre montre par ailleurs que l'augmentation de la population bruxelloise observée depuis 1995 résulte d'un accroissement naturel des migrations. Les auteurs ajoutent que « *Bruxelles est typiquement une ville d'immigrés, de gens qui sont nés en dehors de son territoire et viennent y vivre à un moment de leur existence* ». En 2001, plus de la moitié des Bruxellois n'étaient pas nés à Bruxelles : 31,7% étaient nés à l'étranger, 10,1% en Wallonie et 8,4% en Flandre.

<sup>3</sup> France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Grèce, Espagne, Portugal, Finlande, Suède et Autriche.

<sup>4</sup> Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Chypre (sans la partie nord de l'île), Malte, Bulgarie et Roumanie.

La situation est différente en Région wallonne, où la tradition industrielle et ouvrière a façonné un profil d'immigration axé sur l'économie et le travail. Nous avons opéré la même distribution de la population que le baromètre bruxellois, mais sur la base de données relatives à 2007<sup>5</sup> :



On constate que, tout comme en Région bruxelloise, les populations en provenance de l'UE-15 prédominent, mais cette tendance est ici plus marquée (78,8% contre 61,6% à Bruxelles). La forte présence des Italiens explique en grande partie cette différence : ils sont 122.602, ce qui représente 38,7% de l'ensemble de la population non belge en Wallonie. La présence de personnes en provenance de l'Afrique est cependant significative (9,5%), et particulièrement celles qui viennent du Maroc.

Cette diversité culturelle en Communauté française pose toute une série de questions relatives à la manière dont nous pourrions mieux vivre ensemble. Que pouvons-nous mieux partager ? Quelles sont les

<sup>5</sup> Données extraites du site du Service des études et statistiques de la Région wallonne (statistiques.wallonie.be).

valeurs communes aux populations autochtones et les populations d'origine étrangère ? Comment améliorer la participation des personnes d'origine étrangère à notre mode de vie en partageant nos droits et nos obligations ? Sous quelles conditions leur accorder la nationalité belge ? Quel est le rôle de l'enseignement ?

La présente publication rassemble une série de contributions destinées à alimenter les réflexions des responsables politiques et de tous les citoyens soucieux d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population. Nous avons volontairement écarté un aspect important du débat : celui de l'emploi des personnes d'origine étrangère, plus particulièrement les discriminations auxquelles elles sont exposées sur le marché de l'emploi. Ce sujet fait en effet l'objet d'une autre publication du Centre d'études intitulée « *Comment mieux lutter contre les discriminations à l'embauche ?* », que nous tenons également à votre disposition.

Bonne lecture et bonne réflexion,

**Marie-Jeanne Riquet**

*directrice du Centre d'études Jacques Georgin*

## Table des matières

<b>I. La citoyenneté et ses valeurs communes</b> .....	10
1. Le socle de valeurs communes et le « pacte sociétal » .....	10
2. Quel pacte citoyen pour « mieux vivre ensemble » ? .....	11
3. Commentaires sur le rapport des Assises de l'Interculturalité .....	13
<b>II. La citoyenneté et la nationalité</b> .....	19
1. Historique et philosophie de la réglementation .....	19
2. Les différentes manières d'acquérir la nationalité .....	23
3. Les différents modes de déchéance .....	29
4. Le recouvrement de nationalité .....	31
5. Les incohérences du système d'acquisition .....	32
<b>III. La citoyenneté et l'enseignement</b> .....	37
1. L'enseignement, un droit fondamental .....	37
2. Mesures prises par la Communauté française afin de réduire les inégalités .....	39
3. Qu'en est-il ailleurs ? .....	47



4. Pistes de réflexion .....	48
5. Propositions .....	50
<b>IV. La citoyenneté et l'immigration .....</b>	<b>53</b>
1. La politique d'intégration .....	53
2. Bruxelles .....	54
3. Région wallonne .....	60
4. Communauté française .....	63
5. Flandre .....	63
6. Tour d'horizon des pratiques à l'étranger .....	70
7. Pistes de réflexion .....	74
8. Propositions .....	79



## Remerciements.

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de cette brochure :  
Saïd BENALLEL, *coordinateur de la cellule éducative de la Maison de la prévention et du projet de coopération au développement à Auderghem*

Bernard CLERFAYT, *économiste, secrétaire d'Etat, bourgmestre en titre de Schaerbeek*

Felice DASSETTO, *sociologue, professeur à l'UCL*

Serge de PATOUL, *économiste, député-échevin de l'enseignement de Woluwe-Saint-Pierre*

Olivier MAINGAIN, *juriste, député-bourgmestre de Woluwe-Saint-Lambert, président des Fédéralistes démocrates francophones*

Caroline PERSOONS, *juriste, députée bruxelloise et de la Communauté française*

Fatoumata SIDIBE, *licenciée en communication sociale et journalisme, députée bruxelloise, présidente honoraire de l'Association « Ni Putes Ni Soumises » Belgique*

Luc SCHOLLEN, *historien, directeur d'une école en discrimination positive*

Christophe T'SAS, *juriste, attaché parlementaire*

Leïla VANDERHEYDE, *juriste, attachée parlementaire*

Christophe VERBIST, *juriste, chef de cabinet d'Olivier Maingain*

Michaël VOSSAERT, *attaché parlementaire*

Renaud ZAUWEN, *licencié en sciences politiques, attaché parlementaire*

## I. La citoyenneté et ses valeurs communes

### 1. Le socle de valeurs communes et le « pacte sociétal »

Dans ce chapitre, nous vous proposons de réfléchir à un socle de valeurs communes aux populations autochtones et aux populations d'origine étrangère. Il s'agit d'organiser la société selon des normes acceptables par tous, tout en adoptant la tolérance indispensable à la liberté de choix individuels.

Deux approches sont possibles : le multiculturalisme et l'interculturalisme.

**Le multiculturalisme** fait prévaloir l'appartenance à un groupe. Sur le plan juridique, cela se traduit par l'affirmation des quotas et des discriminations positives. Sur le plan sociologique, cette approche génère une « ghettoïisation » des quartiers et un communautarisme exacerbé, donc potentiellement dangereux pour la société démocratique.

**L'interculturalisme** place par contre l'individu au centre de la société. Il permet de dépasser les différences et les clivages culturels en affirmant l'égalité des droits et des devoirs. Ce modèle appréhende la société par référence à **un socle de valeurs communes** dégagé de toute conception religieuse. Ce socle fait la synthèse entre le respect de la diversité culturelle et les valeurs démocratiques communes.

L'interculturalisme est le modèle le plus adapté aux sociétés modernes car il permet aux citoyens de mieux vivre ensemble, quelles que soient leurs origines ou leurs convictions. C'est un modèle de citoyenneté partagée.

**Quelles sont ces valeurs communes ?** Elles reposent sur les valeurs héritées du Siècle des Lumières et ont contribué à l'émergence de nos sociétés démocratiques actuelles. Elles sont aujourd'hui consacrées dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans ses protocoles additionnels.

**Il s'agit du droit personnel de tout individu à la vie et à l'intégrité physique, à la sécurité, à l'instruction, à la protection de la vie privée : il s'agit également de l'égalité entre hommes et femmes, de l'effectivité démocratique (élections libres et régulières) et du droit de chacun de s'associer et de se réunir, ainsi que du principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat.**

Sur cette base, les autorités publiques doivent proposer un « **pacte citoyen** » : les citoyens ont l'obligation de se conformer au socle de valeurs communes et en contrepartie, les autorités publiques ont l'obligation de garantir le respect de chaque individu dans la pluralité de ses convictions.

## **2. Quel pacte citoyen pour « mieux vivre ensemble » ?**

Voici une série de pistes de réflexion pour construire un pacte citoyen au profit d'un meilleur « vivre ensemble ».

2.1 Dans un état de droit, la **liberté de conviction** et la **liberté d'expression** ne peuvent être censurées en raison de pensées religieuses ou philosophiques. Cela suppose un **attachement au principe de la laïcité de l'Etat**, qui garantit le respect de la neutralité et l'impartialité de l'Etat, ainsi que le respect de la liberté religieuse et convictionnelle.

L'Etat laïc s'érige en « terrain neutre » dans la mesure où il fait abstraction des doctrines morales particulières et garantit de ne privilégier aucune politique sociale ni aucune institution susceptible de favoriser une morale en particulier. Il se porte garant du pluralisme du débat démocratique.

Cette non-ingérence de l'Etat envers les églises, associations et communautés religieuses et organisations philosophiques non confessionnelles doit être réciproque. Aucun mouvement activiste inféodé, aucune religion ne doit s'immiscer dans l'appareil démocratique de notre Etat de droit.

2.2. **L'égalité entre les hommes et les femmes** doit s'appliquer pleinement à tous les échelons de la

vie en société.

### 2.3. **L'école doit être un moteur de l'égalité citoyenne**

- Ce rôle implique l'interdiction du port ostentatoire de signes d'appartenance culturelle, religieuse ou politique dans l'ensemble des établissements scolaires de l'enseignement obligatoire du réseau officiel de la Communauté française et du réseau officiel subventionné.
- L'apprentissage du français à Bruxelles doit faire l'objet d'une attention particulière dès l'enseignement maternel ainsi que le développement de l'apprentissage du français, comme langue étrangère.
- L'école doit proposer l'enseignement obligatoire des droits et devoirs et intégrer l'immigration afin que cette dernière fasse partie de l'histoire collective des citoyens.
- L'ensemble des élèves doivent pouvoir bénéficier des cours d'éducation physique et de natation qui font partie du programme scolaire, ainsi que des activités parascolaires.

2.4. **La lutte contre toutes les formes de discriminations**, plus particulièrement à l'embauche, doit être renforcée à la fois en amont (volet préventif) et en aval (volet répressif).

2.5. **L'autorité publique doit être impartiale et ses représentants ont un devoir de réserve**. Les personnes détentrices de l'autorité publique ou participant à une mission de service public doivent veiller à n'affirmer aucune préférence d'ordre politique, religieuse ou culturelle. Ce principe implique, par exemple, l'interdiction de porter des signes convictionnels, y compris pour les parlementaires qui exercent une fonction de représentation de l'institution parlementaire, ainsi que pour les personnes en charge de fonctions exécutives (par exemple les ministres, gouverneurs, bourgmestres...).

2.6. **La reconnaissance des génocides** telle qu'elle est prévue par la Convention internationale du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide doit être respectée. Toute forme de révisionnisme en la matière doit être proscrite.

2.7. Il faut créer un **Musée de l'Immigration** qui ferait connaître à tous, et notamment aux élèves, des aspects importants de l'histoire et de la mémoire collective du pays.

2.8. D'aucuns suggèrent de modifier le calendrier civil actuel au motif qu'il est trop axé sur les dates-clés de la culture chrétienne. Sans aller aussi loin, on pourrait permettre aux citoyens de prendre deux jours de congé à leur convenance pour participer à des fêtes ou à des commémorations qui ne sont pas nécessairement de tendance religieuse (exemples : le Nouvel An chinois, la Journée de la diversité, la Journée mondiale de lutte contre le sida, la Journée internationale de la personne handicapée, la Journée mondiale du bénévolat...). Par exemple, on pourrait transformer deux jours fériés existants en « **2 jours de congé fériés flottants** ». Ces deux jours ne peuvent pas être refusés par l'employeur lorsqu'ils sont demandés à la même date que les actuels jours fériés et à de nouvelles dates à fixer en accord avec les partenaires sociaux.

### 3. Commentaires sur le rapport des Assises de l'Interculturalité

Certaines pistes que nous proposons pour le pacte citoyen rejoignent celles évoquées dans le récent rapport des Assises de l'Interculturalité<sup>6</sup>. Ce rapport formule une série de recommandations qu'il nous appartient de commenter ici car elles font indéniablement partie du débat.

Épinglons d'abord un problème de méthode : la composition du comité de pilotage des Assises a été très subjective : les dés étaient assurément pipés dès le départ car le comité allait dans le sens de ce qu'on voulait dire : une majorité a pesé sur le consensus et cette méthodologie disqualifie le rapport.

En ce qui concerne le fond, **les Assises ont clairement mis en avant un concept d'interculturalité interprété de manière fallacieuse** : il question de ce concept qui « *inverse en quelque sorte l'approche traditionnelle en prenant pour point de départ que c'est à la société et non à l'individu désavantagé*

<sup>6</sup>L'accord de gouvernement fédéral du 18 mars 2008 a lancé les « Assises de l'Interculturalité » en ces termes : « Dans le cadre du développement d'une société ouverte et tolérante, le gouvernement favorisera le respect de nos valeurs démocratiques communes et organisera des « Assises de l'Interculturalité » composées de l'ensemble des représentants concernés et chargées de formuler des recommandations au gouvernement en vue de renforcer la réussite d'une société basée sur la diversité, le respect des spécificités culturelles, la non-discrimination, l'insertion et le partage des valeurs communes. » Le rapport 2010 peut être téléchargé sur le site [www.interculturalite.be](http://www.interculturalite.be)

*qu'incombe la responsabilité de neutraliser les obstacles à sa participation à la vie en société, sauf à se voir imposer des exigences déraisonnables. L'aménagement a pour but de permettre qu'une personne qui se trouve dans une position désavantagée puisse passer outre et participer pleinement à la vie en société ».*

Ce faisant, le rapport fait fi d'un socle de valeurs communes, de l'égalité de tous les citoyens en droits et en devoirs et appréhende la question uniquement sous l'angle des droits et non pas des devoirs. La société n'interviendrait que pour "neutraliser » les obstacles à la participation de l'individu à la vie en société et non pas pour définir ledit socle de valeurs.

La dimension religieuse a biaisé l'approche : l'interculturalité ne peut se réduire à une lecture à travers le prisme du religieux : dans cette perspective, on a plutôt l'impression que le rapport fait la promotion du relativisme culturel et de l'acceptation des particularismes.

Il évacue grandement le principe de séparation de l'Eglise et de l'Etat, et son corollaire, à savoir le principe de la stricte neutralité de la fonction publique et le refus d'immixtion du religieux dans la sphère scolaire.

De surcroît, le rapport est réducteur en ce qu'il oppose les populations d'origine étrangère et belges de souche : il aurait sans doute été plus judicieux d'y inclure la question « communautaire belge ».

### **Que penser des recommandations ?**

La recommandation n° 1, qui aborde la question du port des signes convictionnels à l'école, préconise l'interdiction complète pour les élèves des trois premières années du secondaire et la liberté généralisée pour les trois dernières années.

Cette recommandation est révélatrice d'un compromis argumenté autour des notions de majorité pénale et de majorité sexuelle. Les jeunes filles qui auront redoublé et qui auront atteint l'âge de seize ans ne



pourront pas porter le voile alors que celles qui auront atteint le cycle secondaire supérieur pourront le porter quel que soit leur âge. Ensuite, c'est laisser seules, dès l'âge de seize ans, des jeunes filles qui devront résister à la pression de leur entourage.

En outre, cette recommandation est peu respectueuse à l'égard des directions d'écoles qui, dans 90% des cas, interdisent le port des signes convictionnels, mesure prise face au prosélytisme, aux pressions de plus en plus nombreuses exercées sur celles qui ne portent pas le voile, à la remise en question de la mixité dans les activités parascolaires et à la négociation du contenu de certains cours.

La recommandation n° 2 concerne la question du port de ces mêmes signes au sein de la fonction publique en prônant une liberté généralisée pour tous les agents, qu'ils soient ou non en contact avec le public, et une interdiction limitée aux seuls agents investis d'une fonction d'autorité.

Il s'agit ici aussi d'un compromis, guère justifié, qui induit une discrimination entre les agents et remet en cause le principe d'impartialité des services publics.

La recommandation n° 3 est plus appréciable car elle vise à la mise en place d'un « monitoring socio-économique » pour mettre à jour des informations indispensables sur l'état de discriminations dans l'emploi fondées sur des critères objectifs comme la nationalité ou l'origine.

On peut plus facilement s'accorder sur pareille recommandation dont le caractère « objectif » lié aux discriminations à l'embauche peut concilier toutes les tendances. Néanmoins, la lutte contre les discriminations à l'embauche ne doit pas être limitée aux discriminations à l'égard de personnes issues de minorités religieuses. Il existe en effet bien d'autres motifs de discriminations : l'âge, le sexe, un handicap...

La recommandation n° 4 complète la précédente en prônant un système de quotas de personnes issues des minorités dans la fonction publique. Un tel système devrait être concilié avec le respect

de l'article 10 de la Constitution (qui consacre l'égalité entre tous les citoyens belges) et de l'article 11 (qui consacre le principe de non-discrimination). Il en engendre en effet par lui-même de la discrimination. Faudrait-il créer des sous-quotas pour les personnes issues de la communauté musulmane, de l'Afrique subsaharienne, des pays de l'Est ? Quels pays ? Selon quels critères ? Quid des autres groupes exposés aux discriminations (les jeunes, les personnes âgées, les femmes...) ? Cela nous paraît ingérable.

Les rapporteurs ne semblent pas y croire eux-mêmes puisqu'ils annoncent que cette recommandation *« n'apporte aucune réponse à la discrimination qui vise des caractéristiques non objectivables, comme la conviction religieuse ou l'ethnicité »*.

La recommandation n° 5 envisage l'extension de la notion d'aménagements raisonnables, actuellement prévue légalement au profit des personnes handicapées. Il s'agirait de pouvoir appliquer cette notion à d'autres situations, notamment celles liées aux convictions religieuses ou philosophiques.

Peut-on, par exemple, interdire à un travailleur de religion musulmane d'effectuer ses prières au cours de sa journée de travail si la nature de ses prestations et la configuration des lieux le permettent ?

Doit-on légiférer en la matière ? Le faire, c'est reconnaître un problème ou imposer une contrainte qui ne se justifie pas car, en l'espèce, n'est-il pas plus judicieux de laisser en pratique une marge d'autonomie suffisante aux employeurs ?

Les aménagements raisonnables proposés dans la recommandation n°5, en rupture par rapport à ceux prévus légalement au profit des personnes handicapées, ne sont que des aménagements pour motifs religieux ou supposés comme tels. Par ailleurs, il apparaît que le concept d'interculturalité, que les rapporteurs estiment être le fil rouge de leur réflexion, est difficilement conciliable avec la notion d'aménagements raisonnables.

La recommandation n° 6 est sans doute la plus concrète et la plus radicale : elle consiste à revoir en profon-

deur le système des jours fériés légaux (à appliquer également au calendrier scolaire) en conservant cinq jours fériés (les 1<sup>er</sup> janvier, 1<sup>er</sup> mai, 21 juillet, 11 novembre et 25 décembre), à permettre aux travailleurs de choisir librement deux jours flottants selon sa culture ou sa religion, et à créer enfin trois nouveaux jours fériés non religieux (exemples : la Journée internationale des femmes, la Journée internationale contre le racisme et la Journée mondiale de la diversité).

Les rapporteurs invoquent les arguments suivants (extraits) : « *Pour l'instant, le calendrier civil donne une place prépondérante aux fêtes chrétiennes qui fournissent six jours fériés légaux sur dix. Cette situation crée une inégalité de traitement entre les chrétiens et les personnes qui ont une autre conviction philosophique ou religieuse [ ... ]*.

*Le Comité de pilotage touche un point sensible, le calendrier des jours fériés étant perçu par beaucoup comme un patrimoine historique, intégré aux acquis sociaux [ ... ]*.

*Cette proposition consiste en une forme de participation symbolique, qui permettrait de renforcer le « vivre ensemble » dans le respect de la diversité. »*

On peut ici aussi se demander s'il est nécessaire de légiférer en la matière. Car, en amont, ne peut-on pas se poser la question de savoir si le calendrier civil actuel, héritage du patrimoine historique, inspiré de traditions judéo-chrétiennes, pose problème et est perçu comme inégalitaire par les communautés étrangères ? Ceci n'est pas démontré et les Assises formulent un postulat d'inégalité qui s'apparente à une assertion péremptoire.

Les Assises donnent une impression fugace d'instrumentalisation de fractions de l'opinion publique pour imposer un « modèle » de société contraignant.

La recommandation n° 7 vise à adapter la législation belge relative au négationnisme en y supprimant la référence explicite à la Shoah, de manière à pouvoir l'appliquer à d'autres génocides, tout en inscrivant explicitement dans la loi de 1995 deux conditions supplémentaires : à savoir, d'une part, la

menace pour notre démocratie du risque de réhabilitation d'une idéologie raciste et, d'autre part, l'offense à la mémoire des victimes d'un génocide et de leurs survivants.

Cette recommandation pose la question liée à l'appréciation voire la remise en cause de l'héritage historique et de la mémoire collective du pays et de l'humanité, au travers du génocide de la Shoah.

Au-delà des deux conditions supplémentaires qui, sur le plan juridique, trouvent une justification, ne serait-il pas plus judicieux d'envisager de compléter la loi du 23 mars 1995 dans son dispositif par « *ainsi que de tout autre génocide entendu au sens de l'article 2 de la Convention internationale du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide* ».

Par ailleurs, la construction d'un Musée de l'Immigration qui s'attacherait également à mettre en évidence notre histoire coloniale de manière critique apparaît assurément comme une piste plus consensuelle.

Pour terminer, la recommandation n° 8 postule le suivi et l'évaluation des recommandations des Assises, notamment celles qui requièrent des réformes législatives et décrétales.

On ne peut nier que les Assises ont l'intention de déboucher sur un processus de réformes, mais il est patent que bon nombre d'entre elles font question, ne fût-ce qu'au niveau de leur corrélation avec le fil rouge initial, à savoir l'interculturalité.

## II. La citoyenneté et la nationalité

### 1. Historique et philosophie de la réglementation

Depuis l'adoption du Code de la nationalité en 1984, les réformes qui y ont été apportées s'inscrivent dans un mouvement de balancier, tantôt vers l'ouverture et l'assouplissement, tantôt vers la restriction des conditions d'accès.

Cette évolution saccadée s'explique par le fait que la politique en matière de nationalité présente un lien de plus en plus évident avec les politiques de migration et d'accès au séjour sur le territoire belge.

#### \* La réforme de 2000

Lors de la grande réforme intervenue en 2000, le balancier penchait plus clairement en faveur d'une ouverture assez large de l'octroi de la nationalité.

Estimant que l'acquisition de la nationalité belge constitue un élément important d'intégration dans la société, le gouvernement a voulu apporter d'importantes modifications au Code de la nationalité belge afin de favoriser cette intégration.

En particulier, cela a consisté à aligner la procédure d'acquisition de la nationalité belge par voie de naturalisation sur la procédure de déclaration de la nationalité.

Les principaux points de l'accord, en matière de naturalisation, sont les suivants :

1. les délais sont ramenés de quatre à un mois ;
2. la condition d'intégration ne doit plus être remplie pour acquérir la nationalité.

Le système mis en place depuis la loi de 2000 est dès lors simple puisque les raisons de refus de la

nationalité et de la naturalisation doivent résulter, d'une part, de la non-application des conditions légales et, d'autre part, de faits personnels graves. A cet égard, une circulaire du 20 juillet 2000 précise qu'il peut s'agir, en fonction des circonstances, d'une condamnation pénale (en fonction de son ancienneté, de sa gravité et excusabilité), de faits ayant motivé un renvoi ou une expulsion du Royaume, de faits de délinquance grave, d'une atteinte à la sûreté de l'Etat, d'activisme terroriste, d'espionnage ou d'un refus affirmé de respecter les lois belges.

Nous sommes donc loin de l'insuffisante connaissance d'une langue.

La notion de volonté d'intégration n'étant plus reprise dans le Code de la nationalité, le Parquet n'a aucune base légale sur laquelle fonder un avis négatif qui estimerait que la connaissance d'une des langues nationales est insuffisante.

Ce qui fut d'ailleurs précisé par le ministre de la Justice lors des débats parlementaires : « *Dans le cadre de la procédure d'option et dans le cadre de la procédure de naturalisation, le procureur du Roi n'aura plus la possibilité d'émettre un avis négatif s'il estime que la volonté d'intégration du déclarant est insuffisante. Cette volonté est, en quelque sorte, présumée par la déclaration d'option ou par la demande de naturalisation elles-mêmes.* » [DOC 50 0292/007, p.8]

La députée Joëlle Milquet à l'époque justifiait la suppression de ce critère par le fait qu'il est « *opportun de ne pas adopter ce critère* » (celui de la volonté d'intégration), dès lors « *qu'il est relativement aisé d'abuser de la volonté d'intégration* ».

Ce que regrettait Jo Vandeurzen (CD&V), « *la commission avait décidé d'ajourner les demandes contenant plusieurs éléments concrets qui permettaient de douter de la volonté réelle d'intégration (connaissance insuffisante d'une des langues nationales...). Tous ces éléments ne seront dorénavant plus examinés.* » [DOC 50 0292/007, p.12]

En résumé, dixit Eerdekens le 13 janvier 2000, la Chambre des représentants sert de « chambre de recours » pour ceux qui ont plus de sept ans de résidence et qui n'ont pas directement obtenu la déclaration de nationalité.

La réforme de 2000 intervient au terme de discussions difficiles sur l'octroi du droit d'éligibilité et de vote aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne pour les élections communales. Le VLD étant farouchement opposé à cette réforme, le compromis visait à ouvrir les possibilités d'acquisition de la nationalité belge afin de garantir l'octroi de droits politiques aux étrangers résidant durablement en Belgique.

#### **\* La réforme de 2006**

Changement de ton en 2006 avec la réforme du Code de la nationalité belge (CNB) introduite par les lois portant dispositions diverses du 27 décembre 2006. Pour la première fois, le législateur fait clairement le lien, dans la réglementation relative à la nationalité, avec les lois sur l'accès au territoire et aux autorisations de séjour.

Dans cette réforme, soutenue par le MR, le message est clair : il faut exclure à l'avenir que la législation sur la nationalité puisse être utilisée comme recours ultime en vue de l'obtention de la régularisation d'un statut précaire ou provisoire. En d'autres termes, l'acquisition de la nationalité ne peut équivaloir à une régularisation de situations illégales ou irrégulières, dans l'esprit des opérations de régularisations temporaires décidées en 2000 et en 2009.

Une des particularités importantes de cette réforme est l'introduction d'une disposition de portée générale imposant la possession d'un titre administratif de séjour, notamment au moment de l'introduction de toute démarche tendant à l'acquisition ou l'obtention de la nationalité belge (cf. art. 7bis CNB).

Ainsi, tout étranger désireux d'introduire une demande ou une déclaration visant à l'obtention de la nationalité belge doit disposer d'un droit de séjour de longue durée.

Il ressort des commentaires de la ministre Onkelinx et de ses représentants ainsi que de la doctrine que cette notion de séjour légal introduite par le nouvel art. 7bis est particulièrement restrictive. Elle est interprétée comme excluant non seulement le séjour illégal à proprement parler, mais également les droits de séjour provisoires, valables pour trois mois maximum, comme celui de réfugié, étudiant, travailleur étranger, personne dans l'attente d'une décision sur le regroupement familial qui n'est pourtant pas en séjour illégal au sens de la loi du 15 décembre 1980.

Le délai d'avis du ministère public a également été allongé à 4 mois et il commence à courir au jour figurant sur le récépissé du dossier remis soit par l'officier de l'état civil pour les déclarations ou les options, soit par le service des naturalisations de la Chambre.

Auparavant, ce délai commençait à courir à dater de l'accusé de réception donné par le Parquet des dossiers transmis par la Chambre ou par les officiers de l'état civil. Le ministère public avait développé la pratique selon laquelle il ne rendait d'accusé de réception qu'une fois son avis prêt ou pratiquement prêt ; ce qui lui permettait alors de respecter le délai très court d'un mois imposé par la réforme de 2000.

#### **\* La réforme avortée d'avril 2010**

Début avril, le Conseil des ministres avait approuvé un avant-projet de loi visant, notamment, à rendre « *plus neutre en terme migratoire* » l'obtention de la nationalité.

La proposition de réforme de la naturalisation présentait trois aspects principaux :

- un droit de séjour illimité est exigé dans le chef de l'étranger. La condition de séjour illimité ne s'applique qu'au moment de la demande ;



- le délai de résidence en Belgique passe de trois à cinq ans ;
- l'étranger doit démontrer sa volonté de s'intégrer dans la société d'accueil ainsi que sa connaissance d'une des langues nationales.

## 2. Les différentes manières d'acquérir la nationalité

La loi distingue l'attribution de la nationalité et l'acquisition de la nationalité.

L'attribution de la nationalité revêt un caractère automatique ou quasi automatique, par effet de la loi, tandis que l'acquisition de la nationalité suppose l'introduction d'une demande, soumise à une instruction.

### A. L'attribution de la nationalité

L'attribution de la nationalité, qui fait l'objet du chapitre II du Code, ne concerne que les mineurs d'âge. Elle ne requiert aucun acte volontaire de leur part : elle a lieu, par l'effet de la loi, en faveur de toutes les personnes qui se trouvent dans les conditions que la loi détermine.

Elle est possible dans quatre cas :

- l'enfant dont un parent est belge, par filiation biologique ;
- l'enfant adopté par un Belge, par filiation adoptive ;
- l'enfant né en Belgique qui, s'il n'obtient pas la nationalité belge, serait apatride (article 10) ;
- l'enfant né en Belgique d'un auteur né en Belgique et qui y a eu sa résidence principale 5 ans pendant les 10 années précédant la naissance (art.11).

## **B. L'acquisition de la nationalité belge**

### **1. L'acquisition par déclaration de nationalité**

**\* Personnes concernées :**

1) L'étranger mineur, né en Belgique d'auteurs étrangers (cf. art. 11bis) Si les auteurs ont leur résidence principale en Belgique durant 10 années précédant la déclaration et que l'un d'eux au moins dispose d'un droit de séjour illimité et si l'enfant a sa résidence principale en Belgique depuis sa naissance.

La déclaration doit être faite par les parents avant que l'enfant n'ait 12 ans.

2) L'étranger majeur (cf. art. 12bis) :

- étranger de plus de 18 ans qui est né en Belgique, qui y a sa résidence principale depuis sa naissance et qui y réside au moment de la demande ;
- étranger de plus de 18 ans dont un auteur a la nationalité belge, y compris un auteur adoptif pour autant que l'adoption ait sorti ses effets avant que l'adopté n'ait atteint l'âge de 18 ans ou n'ait été émancipé. La Réforme de 2006 prévoit une ouverture assez étonnante : la possibilité de faire cette demande depuis l'étranger, donc aucune condition de résidence principale en Belgique pour autant que le demandeur prouve qu'il a conservé des liens affectifs avec son ou ses auteur(s) et que ce ou ces derniers aient leur résidence principale en Belgique (cf. *infra* notion différente de celles "d'attaches véritables avec la Belgique" de l'article 14) ;
- étranger de plus de 18 ans justifiant de 7 ans de résidence principale en Belgique couverte par un séjour légal mais pas forcément de longue durée au sens de l'article 7bis. En d'autres termes, des séjours provisoires comme étudiant pour un travail ou comme réfugié peuvent entrer en ligne de compte pour ce critère de 7 ans de résidence principale.

**\* Procédure :**

La déclaration doit être faite devant l'officier de l'état civil de la commune de la résidence principale ou, en cas de résidence principale à l'étranger, auprès de l'ambassade ou du consulat de Belgique qui la communique pour avis au Parquet du tribunal de première instance de Bruxelles, ainsi qu'à l'Office des étrangers et à la Sûreté de l'Etat.

A défaut de réactions de la part du procureur du Roi dans un délai de quatre mois à compter de la déclaration (+ 15 jours si faite à l'étranger ou + 30 jours en cas de retard dans la communication au Parquet), la déclaration est automatiquement approuvée.

Si son avis est positif, le procureur du Roi envoie une attestation à l'officier de l'état civil qui doit inscrire immédiatement la déclaration de nationalité dans les registres communaux.

En cas d'avis négatif du procureur du Roi (faits personnels graves ou défaut des conditions de base), l'intéressé peut saisir le tribunal de première instance. S'il ne le fait pas, sa déclaration est automatiquement transformée en demande de naturalisation auprès de la Chambre des représentants (voir *infra*). Après le jugement du tribunal de première instance, l'intéressé et le procureur du Roi peuvent interjeter appel de la décision, par requête adressée à la cour d'appel.

**2. L'acquisition par option (cf. art.13-15)****\* Personnes concernées :**

- 1) l'enfant né en Belgique ;
- 2) l'enfant né à l'étranger dont l'un des adoptants possède la nationalité belge au moment de la déclaration ;

- 3) l'enfant né à l'étranger dont au moment de cette naissance, un des auteurs ou adoptants était ou avait été belge ;
- 4) l'enfant qui pendant au moins un an avant l'âge de 6 ans a eu sa résidence principale en Belgique avec une personne à l'autorité de laquelle il était légalement soumis.

L'acquisition par option nécessite une démarche des enfants concernés entre l'âge de 18 à 22 ans et, pour autant qu'ils aient eu leur résidence principale en Belgique, dans les 12 mois qui précèdent la demande.

La résidence en Belgique peut être remplacée par une résidence à l'étranger lorsque le déclarant prouve qu'il a conservé des attaches véritables avec la Belgique (cf. *supra*, notion différente du nouvel art. 12 §2, 2°).

**\* Procédure :**

La procédure est globalement identique à celle de la déclaration de nationalité faite contre récépissé devant l'officier de l'état civil du lieu où le déclarant a sa résidence principale.

### **3. L'acquisition de la nationalité par le conjoint étranger d'une personne belge (cf. art. 16)**

**\* Personnes concernées :**

Le mariage n'exerce de plein droit aucun effet sur la nationalité.

L'étranger qui contracte mariage avec un conjoint de nationalité belge ou dont le conjoint acquiert la nationalité belge au cours du mariage peut, si les époux ont résidé ensemble en Belgique pendant au moins trois ans et tant que dure la vie commune en Belgique, acquérir la nationalité belge par déclaration.

Ce délai de 3 ans de résidence principale commune en Belgique peut être réduit à 6 mois à condition qu'au

moment de la déclaration le conjoint étranger ait été autorisé ou admis, depuis au moins trois ans, à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume.

La résidence en Belgique peut être remplacée par une résidence à l'étranger lorsque le déclarant prouve qu'il a conservé des attaches véritables avec la Belgique.

Des "attaches véritables" peuvent consister en :

- des voyages ou séjours fréquents ;
- des activités professionnelles exercées pour le gouvernement, une société ou l'exécution de toutes sortes d'activités ;
- la possession d'un bien immeuble ;
- des contacts réguliers avec de la famille ou des amis.

**\* Procédure :**

Le conjoint qui veut devenir belge doit faire une déclaration auprès de l'officier de l'état civil de la commune ou, en cas de résidence principale à l'étranger, auprès de l'ambassade ou du consulat de Belgique. Ces services informent ensuite, pour avis, le Parquet du tribunal de première instance de Bruxelles.

Si le mariage a eu lieu à l'étranger, le conjoint doit introduire une demande pour qu'il soit assimilé à un mariage en Belgique.

Pour le reste, la procédure est la même que pour la déclaration de nationalité ou la déclaration d'option.

#### **4. L'acquisition de la nationalité en raison de la possession d'état de Belge (art. 17)**

La personne qui a joui de façon constante pendant 10 années de la possession d'état de Belge peut, si la nationalité belge lui est contestée, acquérir la nationalité belge par déclaration (voir *supra*).

#### **5. L'acquisition de la nationalité par naturalisation**

**\* Personnes concernées :**

Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire confié à la Chambre des représentants qui prend ses décisions de manière souveraine sans possibilité de recours et sans motivation.

Elle est accessible aux étrangers répondant aux conditions suivantes :

- avoir 18 ans accomplis et ;
- avoir fixé sa résidence principale en Belgique depuis 3 ans au moins ou depuis 2 ans pour les réfugiés et apatrides reconnus ;
- être en séjour légal au moment de l'introduction de la demande de naturalisation.

Par séjour légal, il faut entendre le fait d'être admis ou autorisé à séjourner plus de 3 mois dans le Royaume ou autorisé à s'y établir, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La résidence à l'étranger peut être assimilée à la résidence en Belgique en cas d'attaches véritables avec la Belgique. La Chambre des représentants se prononcera à ce sujet.

**\* Procédure :**

La demande de naturalisation peut être adressée soit directement à la Chambre des représentants, soit

en passant par l'officier de l'état civil de la commune de résidence principale ou, en cas de résidence principale à l'étranger, auprès de l'ambassade ou du consulat de Belgique.

La Chambre statue discrétionnairement sur l'octroi de la naturalisation. A cette fin, la Chambre consulte le Parquet, l'Office des étrangers et la Sûreté de l'Etat qui ont quatre mois pour émettre un avis.

L'acte de naturalisation prend la forme d'une loi.

La naturalisation est gratuite. Toutefois, certains coûts tels que des frais de traduction éventuels peuvent encore survenir. Tous les actes établis en langue étrangère doivent en effet être traduits en français, en néerlandais ou en allemand par un traducteur assermenté. Ils doivent en outre être légalisés en Belgique (sauf exceptions).

### **3. Les différents modes de déchéance**

#### **A. Perte automatique de la nationalité**

Lors de l'anniversaire de ses 28 ans, tout Belge perd la nationalité si (conditions cumulatives) :

- il est né à l'étranger après le 1<sup>er</sup> janvier 1967 ;
- il n'a pas eu de résidence principale en Belgique entre 18 et 28 ans ;
- il n'a pas travaillé à l'étranger pour le gouvernement belge ou une société ou association de droit belge ;
- il n'a pas souscrit de déclaration de conservation de la nationalité belge entre 18 et 28 ans ;
- il possède une ou plusieurs autres nationalités ;
- il n'a pas acquis la nationalité belge volontairement après 18 ans.

## **B. Déclaration de renonciation**

Tout Belge de plus de 18 ans peut souscrire une déclaration par laquelle il déclare expressément renoncer à la nationalité belge, auprès de sa commune ou, en cas de résidence principale à l'étranger, auprès de l'ambassade ou du consulat de Belgique.

## **C. Perte par un parent**

Tout Belge de moins de 18 ans perd la nationalité belge dès lors que l'un de ses parents la perd, à moins que l'autre parent possède la nationalité belge ou que la perte de la nationalité belge a pour conséquence de rendre apatride.

## **D. Adoption par un étranger**

Tout Belge de moins de 18 ans perd la nationalité belge en cas d'adoption par un étranger alors qu'il n'a pas encore 18 ans et n'est pas émancipé, à moins que l'un des adoptants ou le parent qui est le conjoint de l'adoptant étranger ne soit belge.

## **E. Double nationalité**

Tout Belge de moins de 18 ans, ayant reçu la nationalité belge parce que sans cela il aurait été apatride, perd la nationalité belge dès lors qu'il possède une autre nationalité.

## **F. Déchéance par la cour d'appel**

Tout Belge n'ayant pas acquis la nationalité belge au jour de sa naissance en raison de la nationalité d'un parent peut se voir déchu de la nationalité belge par la cour d'appel dès lors qu'il a sérieusement failli à



ses obligations de citoyen belge ou qu'il a acquis la nationalité belge sur la base de faits présentés de manière altérée ou dissimulés ou sur base de fausses déclarations ou de documents faux ou falsifiés.

Dans ce cas, l'action en déchéance ne peut cependant être poursuivie que :

- contre une personne qui a acquis la nationalité belge après le 28 décembre 2006 ;
- endéans les 5 ans à compter de l'obtention de la nationalité ;
- si elle est fondée sur une fraude grave et avérée ayant eu une influence déterminante sur la décision d'octroi du statut. Il importe peu que ces faits se soient produits avant ou après le 28 décembre 2006.

**\* Procédure :**

L'action en déchéance doit être intentée par le ministère public devant la cour d'appel de la résidence principale en Belgique de l'intéressé ou, s'il réside à l'étranger, devant la cour d'appel de Bruxelles. Les manquements reprochés doivent être détaillés dans la citation.

La cour d'appel statue dans le mois de l'expiration du délai de citation.

L'opposition est possible si l'arrêt a été rendu par défaut. Le pourvoi en cassation est possible dans certains cas.

La déchéance n'est effective qu'à partir de la transcription dans les registres de l'état civil.

La personne qui a été déchue de la nationalité ne peut redevenir belge que par naturalisation.

#### **4. Le recouvrement de nationalité**

Toute personne qui a perdu la nationalité autrement que par déchéance peut la recouvrer à condition :

- qu'elle soit âgée de plus de 18 ans ;
- qu'elle ait eu sa résidence principale en Belgique pendant les 12 mois qui précèdent la demande.

**\* Procédure :**

Le recouvrement se fait par déclaration devant l'officier de l'état civil du lieu de résidence principale en Belgique ou le chef de la mission diplomatique ou consulaire de carrière belge à l'étranger.

La procédure est identique à la déclaration de nationalité (v. *supra*).

La seule particularité consiste en ce que le procureur du Roi peut juger ne pas devoir émettre d'avis négatif après avoir apprécié toutes les circonstances dans lesquelles le déclarant a perdu la nationalité belge et les raisons pour lesquelles il veut la recouvrer,

- si la condition de résidence n'est pas remplie, ou
- si la perte de nationalité procède d'une renonciation.

## **5. Les incohérences du système d'acquisition**

Comme relevé dans le premier volet consacré à l'historique de la réglementation, l'absence d'une réflexion politique propre à la matière a malheureusement eu pour conséquence de rendre les dispositions du Code de la nationalité incohérentes et illisibles.

Cette incohérence se révèle sous trois angles différents : l'incohérence interne, l'incohérence procédurale et l'incohérence externe.

### **L'incohérence interne**

Initialement, le type de procédure à suivre en vue d'acquérir la nationalité dépendait du degré d'intégration

du demandeur.

Ainsi, la déclaration de nationalité était réservée aux étrangers présumés intégrés, de par leur naissance et leur résidence continue sur le territoire. Ces étrangers pouvaient bénéficier d'une procédure purement administrative.

Quant aux étrangers ayant des liens avec la Belgique, de par leur enfance sur le territoire ou leur mariage, ils n'étaient pas présumés intégrés mais en introduisant la procédure d'option de nationalité, ils devaient, au contraire, prouver aux autorités que leur degré d'intégration était suffisant.

Enfin, les étrangers dont le seul lien avec la Belgique était la durée de leur résidence sur le territoire pouvaient introduire une procédure de naturalisation, au cours de laquelle leur degré d'intégration était suffisant.

Par la modification apportée par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000, le législateur a abrogé la condition de la volonté d'intégration du demandeur, ce qui a gommé les différences entre la procédure de déclaration et celle d'option.

En outre, cette même loi a élargi le champs d'application de la procédure de déclaration aux étrangers résidant depuis plus de 7 ans sur le territoire ainsi qu'aux étrangers dont un parent possède la nationalité belge au moment de la demande.

Cette modification législative a eu pour conséquence de brouiller le texte et de porter à mal la cohérence existante entre les trois modes d'acquisition.

## **L'incohérence procédurale**

Depuis l'origine, la naturalisation consiste en une faveur de l'Etat permettant, par exemple, de remer-

cier ceux qui ont rendu des services importants à la Belgique ou qui pourraient en rendre par leurs capacités et talents. Cette faveur est accordée de manière discrétionnaire, sans justification, ni recours.

A contrario, les autres procédures d'acquisition reposent sur des conditions objectives d'octroi qui ouvraient, en cas de refus abusifs, des droits de recours judiciaires.

En créant une passerelle entre des procédures fondamentalement différentes, la loi du 22 décembre 1998 a introduit une incohérence de type procédurale.

Ainsi, dans les procédures d'option et de déclaration, en cas d'avis négatif du procureur du Roi, l'intéressé peut saisir le tribunal de première instance. S'il ne le fait pas, sa déclaration est automatiquement transformée en demande de naturalisation auprès de la Chambre des représentants.

La naturalisation, faveur exceptionnelle de l'Etat, est devenue le dévidoir des autres procédures, sans que sa procédure, confiée de manière discrétionnaire à la Chambre des représentants, n'ait été adaptée.

L'importance atteinte par cette procédure marque d'autant plus sa contradiction avec la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997, qui prescrit que toutes décisions en matière d'acquisition ou de perte de la nationalité doivent être motivées par écrit et pouvoir faire l'objet d'un recours.

Or, les demandes ayant fait l'objet d'un avis négatif du Parquet et qui encombrant la Commission de naturalisation nécessiteraient plus que toutes autres de pouvoir être défendues par des garanties procédurales.

### **L'incohérence externe**

Si les évolutions du droit de la nationalité sont presque toujours liées à des considérations de politique, d'une part, de gestion des flux migratoires et, d'autre part, d'intégration des populations immigrées, les aspects techniques de la nécessaire concordance entre les textes régissant l'accès à la nationalité et les

textes relatifs à l'accès au territoire ont été, eux, négligés pendant des années.

Par exemple, l'article 7bis impose une condition de séjour légal au moment de l'introduction de la demande ou de la déclaration d'acquisition. Il est précisé que cette notion de séjour légal correspond à l'établissement ou au séjour de plus de 3 mois dans le sens de la loi du 15 décembre 1980.

Par contre, cette même notion de « séjour légal » se retrouve dans l'article 12bis mais avec, en l'occurrence d'après les travaux préparatoires, une définition bien plus large, englobant les séjours précaires.

Autre exemple d'incohérence externe : un étranger majeur vivant à l'étranger dont un des auteurs ou adoptants devient belge peut acquérir la nationalité même en résidant en dehors du pays, par simple déclaration. Le regroupement familial n'étant pas possible pour les enfants majeurs, il est donc dans ce cas plus facile de devenir belge que d'obtenir un titre de séjour pour venir rendre visite à ses parents.

## **Le caractère arbitraire du système de déchéance**

En matière de déchéance de la nationalité, la législation prévoit que tout Belge n'ayant pas acquis la nationalité belge au jour de sa naissance en raison de la nationalité d'un parent peut se voir déchu de la nationalité belge par la cour d'appel.

Pour cela, il faut qu'il ait manqué gravement à ses devoirs de citoyen belge ou qu'il ait acquis la nationalité belge sur la base de faits présentés de manière altérée ou dissimulés ou sur la base de fausses déclarations ou de documents faux ou falsifiés qui ont été déterminants dans la décision d'octroi de la nationalité.

Si le second cas ne fait pas l'objet de controverse, la notion de manquements graves aux devoirs de citoyen belge est éminemment sujette à discussion et constitue une source d'insécurité juridique.

Le flou de cette disposition législative contrevient ainsi au principe général de sécurité juridique qui prévoit que les normes doivent être claires et intelligibles.

Bien qu'à ce jour le nombre de cas de déchéances de la nationalité belge sur cette base soit infime, il n'en demeure pas moins que le risque d'arbitraire est très élevé.

### III. La citoyenneté et l'enseignement

#### 1. L'enseignement, un droit fondamental

**L'éducation constitue un droit fondamental** puisqu'il est indispensable à l'exercice de tous les autres droits de l'homme. Ce droit est d'ailleurs consacré dans de nombreux instruments internationaux, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme ou encore la Convention relative aux droits de l'enfant.

Force est de constater que la simple reconnaissance du droit à l'éducation n'est pas suffisante et qu'il incombe aux Etats de prendre les mesures nécessaires afin d'offrir une éducation de qualité à tous, sans discrimination et sans exclusion.

Or, les récentes études PISA ont pointé du doigt la Belgique en matière d'égalité des chances au sein de l'enseignement. En effet, **l'enseignement en Belgique s'avère le plus inégalitaire** parmi les pays de l'OCDE.

Pour preuve, en Communauté française, *« l'écart entre les 5% des élèves les plus forts et les 5% d'élèves les plus faibles est le plus important des pays de l'OCDE. »* L'enquête PISA de 2006 a également relevé de grandes inégalités entre écoles. En effet, *« si on compare les 25% des écoles les plus performantes avec les 25% des écoles les moins performantes, on constate que les écoles les plus faibles concentrent 73% d'élèves en retard scolaire contre 21% dans les écoles les plus fortes »*<sup>7</sup>. De même, s'agissant des écarts entre groupes sociaux, *« en Communauté française ou flamande, un élève issu d'une famille parmi les 25% les moins favorisées socialement (sur base de l'indice ESCS<sup>8</sup>) a trois fois plus de chance de se retrouver parmi les 25% des étudiants les moins performants en mathématiques »*.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> J. HINDRIKS, M. VERSCHELDE, « L'école de la chance », Regards Economiques, février 2010, numéro 77, p. 8.

<sup>8</sup> Economic, Social and Cultural Status, indice qui intègre la profession, le niveau d'étude des parents, un indice des ressources éducatives et culturelles de la famille...

<sup>9</sup> J. HINDRIKS, M. VERSCHELDE, op. cit., p. 9.

Autre constat, « dans chaque communauté, on constate une surreprésentation des enfants socialement favorisés dans l'enseignement général »<sup>10</sup>. On observe dans le même temps une surreprésentation des élèves socialement défavorisés dans l'enseignement professionnel où ils sont 3 à 4 fois plus nombreux en Communauté française.<sup>11</sup> Enfin, **plus de la moitié des élèves socialement défavorisés sont en retard scolaire.**

Il existe donc un lien entre l'origine socio-économique de l'élève et ses performances scolaires. Par ailleurs, le statut professionnel et le niveau de formation des parents sont également déterminants pour les résultats scolaires.<sup>12</sup>

Dans le même ordre d'idées, c'est en Belgique que l'écart entre les résultats des enfants allochtones et celui des enfants autochtones est le plus élevé.<sup>13</sup>

Pourtant, ces constats ne sont pas liés à des problèmes de sous-financement de l'enseignement en Belgique. En effet, il faut savoir que le budget de l'enseignement représente plus des  $\frac{3}{4}$  du budget total de la Communauté française et « la Communauté française a dépensé le double de son refinancement pour refinancer l'enseignement fondamental et secondaire [...] ».<sup>14</sup> Par ailleurs, « sur base du PIB régional et des dépenses publiques d'enseignement pour les deux Communautés, il en ressort que la part des dépenses publiques d'enseignement dans le PIB en Communauté française - un peu plus de 6% (contre moins de 5,7% en Flandre) - est supérieure à celle de tous les pays industrialisés à l'exception du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède »<sup>15</sup>.

C'est dans ce cadre que la Communauté française a pris une série de mesures afin de réduire les inégalités entre élèves. Nous les analyserons dans la présente note.

<sup>10</sup> J. HINDRIKS, M. VERS-  
CHELDE, op. cit., p. 13.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> V. DUPRIEZ et V. VAN-  
DENBERGHE, L'école  
en Communauté  
française de Belgique :  
de quelle inégalité par-  
lons-nous ?, GIRSEF  
(UCL), 2003, p. 22.

<sup>13</sup> Rapport de l'OCDE sur  
les compétences sco-  
laires des élèves issus  
de l'immigration.

<sup>14</sup> Chiffres de 2007 : J.  
HINDRIKS, M. VERS-  
CHELDE, op. cit., p. 2.

<sup>15</sup> Ibidem.



## 2. Mesures prises par la Communauté française afin de réduire les inégalités

On le voit, l'enseignement en Belgique est particulièrement inégalitaire et discriminatoire. Pour remédier à cette situation, diverses mesures ont été prises afin de lutter contre les discriminations au sein de l'enseignement. Si la plupart de ces mesures se focalisaient initialement sur la nationalité étrangère des élèves, l'origine constitue dorénavant un critère parmi d'autres tels que la situation économique, les caractéristiques des établissements scolaires...<sup>16</sup>

En Communauté française, la politique est basée sur une politique qui vise à combler les inégalités socio-économiques des élèves.<sup>17</sup> L'idée est d'apporter aux familles et aux enfants socialement défavorisés une aide à partir de l'école. A titre informatif, on parle d'égalité des chances « *lorsque les résultats scolaires sont indépendants de l'origine sociales des élèves* ».<sup>18</sup>

Par ailleurs, notons que certaines initiatives ont été prises sous l'impulsion de l'Union européenne. A cet égard, citons la directive européenne du 25 juillet 1997 relative à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants<sup>19</sup> qui a été mise en œuvre en Belgique via trois mesures : « *l'apprentissage de la langue d'enseignement, les cours de langue et de culture d'origine et la formation à la pédagogie interculturelle des enseignants* ».<sup>20</sup>

Voici les principaux dispositifs qui ont été mis en place afin de répondre aux difficultés de scolarisation des jeunes défavorisés.

### A. Décret « mission et contrat stratégique »

Afin d'offrir une éducation de qualité à tous les élèves, sans discrimination et sans exclusion, le législateur a inséré en tant qu'objectif général dans le décret mission (1997) l'obligation légale faite au système éducatif de la Communauté française « *d'assurer à tous les élèves des chances égales*

<sup>16</sup> MRAX, Cahier de revendications du MRAX sur les discriminations dans l'enseignement, avril 2009, p.5.

<sup>17</sup> J. FERON, « Accueil et intégration des élèves d'origine immigrée », Analyse Ufapec 2008, p. 2.

<sup>18</sup> HINDRIKS, M. VERS-CHELDE, op. cit., p. 12.

<sup>19</sup> Directive du Conseil du 25 juillet 1977, JOCE, T 199/32, 6/8/77.

<sup>20</sup> MRAX, Cahier de revendications du MRAX sur les discriminations dans l'enseignement, avril 2009, p. 3.

*d'émancipation sociale* »<sup>21</sup>.

Le décret du 24 juillet 1997 va dans le même sens :

- il proscriit « *toute mesure susceptible d'instaurer une hiérarchie entre établissements ou entre sections et formes d'enseignement* » ;
- il exige que tous les établissements scolaires, quels qu'ils soient, « *prennent en compte les origines sociales et culturelles des élèves afin d'assurer à chacun des chances égales d'insertion sociale, professionnelle et culturelle* » ;
- il met l'accent sur le fait que chaque élève doit pouvoir progresser à son rythme, notamment par le biais de la pédagogie différenciée, soit de la démarche d'enseignement qui « *consiste à varier les méthodes pour tenir compte de l'hétérogénéité des classes ainsi que de la diversité des modes et des besoins d'apprentissage des élèves* ». <sup>22</sup>

Relevons également que le Contrat stratégique pour l'éducation formule des objectifs ambitieux tels que :

- atteindre un niveau de performance plus élevé pour chaque élève ;
- garantir un niveau d'enseignement élevé dans tous les établissements ;
- faire en sorte que chaque filière d'enseignement conduise à un haut niveau de compétence , ... <sup>23</sup>

## B. Zone d'éducation prioritaire

Dès 1989, à l'instar de la France, la Communauté française a adopté des Zones d'éducatons prioritaires (ZEP)<sup>24</sup>. Ces zones ont été identifiées sur base de critères socio-économiques et scolaires. On souhaite donner plus de moyens aux établissements qui regroupent de nombreux jeunes issus de milieux défavorisés. Ces établissements sont invités à adapter leur projet pédagogique aux caractéristiques de leur public.

Il s'agit d'une discrimination fondée sur l'appartenance à un quartier défavorisé.

<sup>21</sup> Art. 6 du décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre du 24 juillet 1997.

<sup>22</sup> Doc 105 (2009-2010) n°1, p. 2.

<sup>23</sup> MRAX, Cahier de revendications du MRAX sur les discriminations dans l'enseignement, avril 2009, p. 7.

<sup>24</sup> FAPEO, « Que penser des discriminations positives ? », Analyse de la FAPEO, 2006, p. 5.

« Si l'expérience ZEP a permis le développement du goût de la lecture, une meilleure maîtrise de la langue française et une motivation scolaire accrue chez certains élèves, la stigmatisation des écoles et des élèves de ces zones a par ailleurs produit des effets de dévalorisation et de ségrégation scolaire, voire de décrochage et d'exclusion scolaire. »<sup>25</sup>

### C. Le décret visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives

Le dispositif des discriminations positives a été instauré dans l'enseignement obligatoire par le décret du 30 juin 1998 (décret D+) visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale.<sup>26</sup> Ce dispositif vise à appliquer le principe « *donner plus à ceux qui ont moins* » et à octroyer des moyens supplémentaires aux établissements scolaires accueillant des élèves provenant des milieux les plus fragilisés. L'octroi de ce statut est basé sur un indicateur de niveau socio-économique du quartier de l'élève (ISEF).

Concernant les modalités du décret D+, le gouvernement établit une liste d'implantations dites « bénéficiaires de discriminations positives » qui se verront octroyer des moyens supplémentaires, tels que des moyens humains (engagement de professeurs ou de personnel non enseignant) ou de fonctionnement (dotation/subvention en vue d'achat de matériels, prises en charge pour des activités culturelles, embellissement des locaux...).<sup>27</sup>

Pour pouvoir bénéficier de ces moyens, chaque implantation doit introduire chaque année un projet d'actions qu'elle envisage de mener ainsi que les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre. Ce projet doit être approuvé via un système de commissions (commission de proximité, commission des discriminations positives).

<sup>25</sup> MRAX, op. cit, p. 6.

<sup>26</sup> Décret visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives du 30 juin 1998, M.B. du 22 août 1998.

<sup>27</sup> [www.enseignement.be](http://www.enseignement.be)

Ce décret a cherché à donner de la cohérence à la politique éducative menée en la matière depuis la fin des années 1980.

Le problème réside dans le fait que certaines écoles refusent le statut de D+ « qui correspond malheureusement à une image dévalorisante ».<sup>28</sup> Par ailleurs, selon le MRAX, ce décret génère des amalgames entre décrochage, absentéisme, violence, délinquance, populations défavorisées ou d'origine étrangère pour conclure que « le caractère sécuritaire de ces mesures positives sape les objectifs de réussite scolaire et d'égalité des chances en faveur des publics défavorisés en raison de la stigmatisation qu'elles engendrent ».<sup>29</sup>

#### **D. Le décret du 14 juin 2001 visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française**

L'accentuation du phénomène des migrations a amené de plus en plus d'enfants étrangers sur notre territoire. Or, ils ne sont bien souvent pas familiarisés avec notre système éducatif et ne maîtrisent pas forcément le français. En outre, certains de ces jeunes venant de l'étranger n'ont parfois même jamais été scolarisés ou très peu. Pour y arriver, on concentre des moyens supplémentaires à destination des élèves issus de milieux défavorisés.

Il était donc nécessaire de déployer des moyens afin de répondre à ce phénomène et d'encadrer au mieux ces enfants migrants ou issus de l'immigration.

Consciente de cette problématique, la Communauté française a donc fait un pas de plus en vue d'assurer de manière effective le droit à l'éducation en créant le système de classes-passerelles pour les primo-arrivants afin de leur procurer un soutien ciblé et un encadrement approprié à leur situation. La matière est régie par le décret du 14 juin 2001 visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement

<sup>28</sup> J. FERON, op. cit., p. 3.

<sup>29</sup> MRAX, op. cit., p. 7.

organisé ou subventionné par la Communauté française. La volonté était de permettre à ces enfants et adolescents de s'intégrer en créant des structures spécifiques pour les accueillir, à savoir des classes-passerelles.

Ce décret vise une population nettement définie, à savoir installée en Belgique depuis moins d'un an, non francophone et originaire d'un nombre limité de pays en voie de développement ou en transition.

Par classe-passerelle, on vise une « *structure d'enseignement visant à assurer l'accueil, l'orientation et l'insertion optimale de l'élève primo-arrivant dans l'enseignement fondamental ou secondaire* ». Elle constitue un endroit de transition pour les jeunes afin qu'ils puissent se familiariser avec la langue française, mais également le système scolaire belge. La durée au sein de ces classes oscille entre une semaine et six mois, mais elle peut aller jusqu'à un an maximum.

Pour bénéficier du système des classes-passerelles, le primo-arrivant doit être âgé de 2 ans et demi à 18 ans accomplis, être arrivé sur le territoire national depuis moins d'un an et remplir l'une des conditions suivantes :

- \* soit avoir introduit une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ou s'être vu reconnaître celle-ci ;
- \* soit être un mineur accompagnant une personne qui a introduit une demande de la qualité de réfugié ou qui s'est vu reconnaître celle-ci ;
- \* soit avoir introduit une demande de reconnaissance de la qualité d'apatride ou s'être vu reconnaître celle-ci ;
- \* soit être ressortissant d'un pays considéré comme en voie de développement ou d'un pays en transition aidé officiellement par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement.

Pour citer quelques chiffres, il existe au sein de la Communauté française 53 classes-passerelles, dont 27 dans l'enseignement fondamental (14 à Bruxelles et 13 en Wallonie) et 29 dans l'enseignement secondaire (16 à Bruxelles et 13 en Wallonie).

Ce décret a également inséré la possibilité pour le primo-arrivant d'intégrer l'enseignement secondaire moyennant l'octroi d'une attestation d'admissibilité du Conseil d'intégration et ce, même s'il n'est pas en possession d'une attestation scolaire de son pays d'origine.

Néanmoins, si on ne peut que se réjouir des objectifs poursuivis par le décret du 14 juin 2001 visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, des lacunes subsistent. En effet, la définition du primo-arrivant reste trop restrictive et exclut par conséquent une série de mineurs.

Cette situation a d'ailleurs été dénoncée à plusieurs reprises par le Délégué général aux droits de l'enfant qui, dans son dernier rapport d'activités, relevait plusieurs points problématiques, dont notamment ;

- 1) l'exclusion de certains jeunes du bénéfice des classes-passerelles sur base de leur nationalité ;
- 2) l'obligation pour le jeune d'être présent en Belgique depuis moins d'un an ;
- 3) l'insuffisance du nombre de classes-passerelles ;
- 4) la nécessité d'inscrire les enfants avant le 30 septembre de l'année scolaire envisagée, alors que les mineurs étrangers arrivent tout au long de l'année ;
- 5) la délivrance d'une attestation d'admissibilité liée à l'introduction d'une demande d'asile ou à l'octroi de la qualité de réfugié.

Force est de constater que certains de ces problèmes avaient déjà été soulevés lors d'une enquête menée auprès de cinq écoles de la Région bruxelloise au cours de l'année scolaire 2002-2003. En effet, s'agissant de l'application du décret du 14 juin 2001, l'étude menée relevait notamment comme problèmes « *la définition restreinte du terme « primo-arrivants » qui exclut plusieurs élèves non francophones des classes-*

*passerelles*: [...] la gestion des arrivées continues pendant l'année scolaire, le nombre d'élèves par classe ». <sup>30</sup>

Par ailleurs, à Bruxelles, le manque de classes-passerelles se fait particulièrement sentir compte tenu du nombre d'élèves potentiellement concernés par ce système. Cette lacune, associée à une définition trop restreinte des primo-arrivants, a pour conséquence que de nombreux mineurs étrangers sont orientés vers l'enseignement spécialisé « de type 8 » parce qu'ils ne maîtrisent pas la langue française. Le type 8 se caractérise par des troubles appelés « troubles instrumentaux » (faiblesses dans l'organisation de l'espace et du temps, faiblesses au niveau de la parole, au niveau de la motricité et au niveau de la mémoire et de l'attention). Cette situation est particulièrement problématique au sein de la Région bruxelloise où l'enseignement spécialisé de type 8 « *semble servir de lieu d'accueil par défaut des élèves en grande difficulté scolaire, particulièrement en matière d'apprentissage de la langue d'enseignement* » <sup>31</sup>.

## E. Le décret Inscription

Le décret entend répondre à trois objectifs :

- « *organiser de manière pragmatique et transparente le processus d'inscription en vue de limiter la tension entre les places disponibles dans certains établissements et l'importance de la demande les concernant* ;
- ***assurer à toutes les familles l'égalité d'accès à l'ensemble des établissements et l'égalité de traitement dans le processus d'inscription*** ;
- ***promouvoir la lutte contre l'échec scolaire, améliorer les performances de chaque enfant, lutter contre les mécanismes de relégation en soutenant la mixité sociale, culturelle et académique*** <sup>32</sup>.

<sup>30</sup> A. MARAVELAKI, « L'accueil des élèves primo-arrivants à l'école secondaire. Quelles implications pédagogiques et politiques pour un soutien efficace ? », Congrès des chercheurs, 2006, p. 98.

<sup>31</sup> Commission consultative Formation Emploi Enseignement, « L'enseignement francophone en Région de Bruxelles-Capitale », mars 2009, p. 3.

<sup>32</sup> Exposé des motifs, p. 1.

Le décret prévoit une **priorité à l'inscription pour les élèves issus d'écoles à indice socio-économique inférieur à concurrence de 20% des places disponibles dans l'école secondaire.**

Au lieu de s'atteler à des énièmes décrets Inscriptions, améliorons plutôt le niveau de l'enseignement au sein de toutes les écoles en remédiant à la pénurie de professeurs, en revalorisant leur statut, en améliorant le matériel scolaire, en donnant plus de moyens dans l'accompagnement scolaire pour les élèves en difficulté, en supprimant la hiérarchisation entre les différentes filières, en revalorisant l'enseignement qualifiant. Il faut permettre à tout un chacun de bénéficier de la meilleure formation possible, quels que soient l'école ou le type d'enseignement choisi.

#### **F. Décret du 21 juin 2010 modifiant le décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité <sup>33</sup>**

Auteur d'un projet de décret remplaçant le mécanisme des discriminations positives adopté en avril 2009, le gouvernement de la Communauté française voulait mettre en place un système d'encadrement différencié dans l'enseignement de la Communauté française.

Toujours axé sur la notion de donner plus à ceux qui en ont le plus besoin, ce décret présentait deux avantages :

- l'aide est dorénavant proportionnelle à l'indice socio-économique bannissant ainsi le système du « tout ou rien » ;
- un établissement ne répondant plus aux critères de l'encadrement différencié ne perdrait plus du jour au lendemain son aide, mais bénéficierait d'une diminution graduelle des moyens complémentaires alloués par la Communauté française.

<sup>33</sup> Document 105 (2009-2010) 1. Commission de l'Éducation du 22 juin 2010.



Le gouvernement de la Communauté française a décidé, 1 an après l'adoption du premier décret, de modifier celui-ci. Un nouveau décret a donc été adopté en juin 2010. Cette modification a pour principal objectif de diminuer les montants prévus pour l'année scolaire 2010-2011 dans le décret de 2009, passant de 25 à 10 millions.

A l'instar du groupe MR qui s'est abstenu sur le décret du 30 avril 2009, on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux privilégier un encadrement différencié portable, lié à l'élève et non pas à l'établissement où celui-ci est inscrit. Par ailleurs, les finances de la Communauté française ne permettent pas de réaliser l'un des plus importants et plus ambitieux refinancements de l'enseignement de la Communauté française depuis les 30 dernières années.<sup>34</sup>

En 2009, le ministre Christian Dupont (PS) avait promis de ne pas diminuer les montants prévus. Or, dès 2010, 1 an après, on pouvait déjà constater la diminution du budget alloué à ce système tant vanté.

### 3. Qu'en est-il ailleurs ?

C'est aux **Etats-Unis** qu'on a utilisé pour la première fois la notion de discriminations positives [années 60]. Ces politiques ont été mises en place par le président Kennedy et visaient à favoriser l'intégration d'étudiants afro-américains ou latino-américains à l'université.<sup>35</sup> D'autres mesures ont également été prises dans le domaine de la fonction publique et pour l'attribution des marchés publics. Ces mesures ont permis l'émergence d'une « classe moyenne afro-américaine » ainsi que l'accès à des postes à haute responsabilité pour les personnes de couleur.<sup>36</sup>

Plus près de chez nous, en **Flandre**, le décret sur l'égalité des chances en matière d'enseignement (GOK) contient 3 lignes de force :

<sup>34</sup> Circulaire du ministre de l'Enseignement obligatoire n°2719 du 15/05/2009 consultable sur [www.adm.cfwb.be/upload/docs/2925\\_20090515141241.pdf](http://www.adm.cfwb.be/upload/docs/2925_20090515141241.pdf), p.6.

<sup>35</sup> Fapeo, op. cit., p 3.

<sup>36</sup> Discrimination positive et égalité des chances, sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

- le droit à l'inscription : tout élève a le droit de s'inscrire dans l'école de son choix (choix des parents). Dans un nombre fort limité de cas, une école peut refuser une inscription ou transférer un nouvel élève inscrit vers une autre école ;
- la création de plateformes locales de concertation pour veiller, entre autres, au droit d'inscription et coopérer à la réalisation d'une politique locale d'égalité des chances en matière d'enseignement ;
- un soutien supplémentaire pour l'extension de l'aide dans les écoles avec des heures de cours supplémentaires.<sup>37</sup>

En **France**, de nombreuses mesures ont été prises en matière de discriminations positives. Il y a notamment les zones d'éducation prioritaires (ZEP) créées en 1981. Ces dispositions instaurent des politiques éducatives compensatoires dans les espaces peu favorisés. Avec ce système, on donne « *plus de moyens en termes de postes d'enseignants aux écoles où se concentrent les élèves rencontrant des difficultés scolaires et sociales particulières* ». <sup>38</sup> Notons qu'une procédure spéciale d'entrée à Sciences-Po a été instaurée pour les élèves issus d'une école située en ZEP.<sup>39</sup>

Par ailleurs, s'agissant de l'accueil des enfants issus de l'immigration, la France a également créé un système de classe d'accueil ouvert à tous les élèves nouvellement arrivés et qui ne maîtrisent pas la langue française, indépendamment de leur pays d'origine. Ce système est plus large que celui des classes-passe-relles qui existe en Belgique actuellement.

#### 4. Pistes de réflexion

Comme le soulignait le secrétaire d'Etat américain à l'Education, Arne Duncan, « *si nous voulons mettre fin au cercle vicieux de la pauvreté et de la fracture sociale, et mettre notre pays sur les rails d'une prospérité économique à long terme, nous devons répondre aux besoins des enfants qui ont été longtemps ignorés et marginalisés dans des écoles chroniquement de bas niveaux* ». <sup>40</sup> Toutefois, faut-il maintenir les discri-

<sup>37</sup> Vlaamse overheid, L'enseignement en Flandre, consultable sur [www.ond.vlaanderen.be](http://www.ond.vlaanderen.be), p. 12.

<sup>38</sup> Discrimination positive et égalité des chances, sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

<sup>39</sup> Fapeo, op.cit., p. 5.

<sup>40</sup> Cité dans J. HINDRIKS, M. VERSCHELDE, « L'école de la chance », Regards Economiques, février 2010, numéro 77, p. 1.

minations positives compte tenu de leur efficacité limitée ? Comment répondre aux besoins de nos élèves ?

Il convient également de souligner que « *les difficultés observées dans les écoles en discrimination positives ne sont pas le résultat de seuls processus scolaires. Le monde scolaire ne peut à lui seul maîtriser l'ensemble des facteurs pesant sur son fonctionnement (paupérisation, ségrégation résidentielle, instabilité familiale ...)* ».<sup>41</sup>

Un faible niveau d'instruction aura des répercussions à divers niveaux (accès au marché du travail plus difficile, pauvreté, risque de chômage...). Ainsi, comme le soulignait l'OCDE, il en coûtera plus à la société si celle-ci ne prend aucune mesure face à l'échec scolaire.

Que penser du constat selon lequel « *l'existence même de discriminations positives souligne l'échec des politiques d'intégration* » ?<sup>42</sup>

L'instauration de discriminations positives n'entraîne-t-elle pas des effets pervers (stigmatisation de ces populations, doute sur leurs niveaux de compétences, entrave à la méritocratie, renforcement des stéréotypes, accoutumance à l'assistance...) ?

Dans le rapport sur la pauvreté du délégué général aux droits de l'enfant, on peut lire que « *l'échec des nouvelles politiques dont celle liée à la discrimination positive est sans doute lié, pour l'essentiel, au fait que nos écoles ont continué à être organisées selon le principe de la compétition, de la sélection et de l'orientation avec comme outil principal la note qui permet de départager, dans la performance, les meilleurs ... [ ... ] Dans ce système élitiste et concurrentiel, les enfants des familles pauvres sont doublement lésés. D'abord parce que dans le cadre d'une pédagogie basée sur la compétition, ils font l'objet d'un rejet global de la part des enfants ordinaires [ ... ] Ensuite parce que, même si l'exclusion directe et volontaire reste marginale, les enfants des familles pauvres ne peuvent,*

<sup>41</sup> Th.-M. BOUCHAT et G. HINDRYCKX, « Pourquoi tant de flux d'élèves dans les écoles en discrimination positive ? », Atelier n°9 au sein du colloque « A la recherche de solidarités », Charleroi, 18 octobre 2005, p. 6.

<sup>42</sup> FAPEO, op. cit, p. 7.

*faute d'actions spécifiques en leur faveur, répondre aux attentes de la « pédagogie compétitrice ». Faute de pouvoir être soutenus par leurs parents qui sont, eux aussi, touchés par le discrédit, cette incapacité représente pour ces élèves précarisés un redoutable mécanisme d'exclusion occulte, insidieux mais terriblement efficace ... ».*<sup>43</sup>

Il faut cesser de prendre des mesures périphériques, s'atteler à la qualité de notre enseignement pour tous les élèves et lutter contre l'abandon scolaire.

Ne faudrait-il pas supprimer le terme de « D+ » qui entraîne des stéréotypes?

Comment responsabiliser les parents ?

## 5. Propositions

Nous clôturons ce chapitre en formulant les propositions suivantes :

- renforcer le système des classes-passerelles [cf. la proposition de décret déposée en ce sens afin d'assouplir les conditions d'accès et d'augmenter leur nombre]. Etant donné la diversification de la population bruxelloise, notamment par l'arrivée d'une population étrangère en situation de besoin, il s'avère indispensable que la Communauté française facilite la création de classes-passerelles afin de doter ces jeunes d'un bagage suffisant pour une bonne scolarité en français.
- réfléchir à une autre organisation de l'enseignement à l'instar de la Finlande ou la Flandre tout récemment [tronc commun jusqu'à 16 ans, plus grande autonomie des écoles, classe de remédiation...]. Un rapprochement ou une collaboration des différents réseaux d'enseignement permettrait davantage d'efficacité. En effet, « *la politique d'orientation précoce entre filières ou de sélection entre établissements scolaires est très néfaste à l'égalité des chances* ». <sup>44</sup> L'enquête PISA a constaté que les systèmes scolaires les plus performants étaient aussi les plus égalitaires, comme en Finlande. « *En proposant un cursus unique, ils*

<sup>43</sup> Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, « Rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles », novembre 2009, p. 80.

<sup>44</sup> HINDRIKS, M. VERS-CHELDE, op. cit., p. 24.

*sont plus efficaces et font progresser davantage tous les élèves, les bons comme les moins bons* »<sup>45</sup>.

Pascal Smet relevait également que « *l'orientation des élèves se fait aujourd'hui trop tôt, menant à des erreurs nombreuses. Il faut permettre une spécialisation progressive* ».<sup>46</sup> Ainsi, en Flandre, Smet propose de briser la hiérarchie entre filières en instaurant un parcours unique jusqu'à la 4<sup>ème</sup> secondaire. Les élèves les plus faibles seront assistés.

- revaloriser les filières professionnelles afin qu'elles ne constituent plus des filières de relégation. En effet, l'enseignement technique et professionnel souffre d'une image très dégradée. Il est souvent perçu comme une filière de relégation majoritairement fréquentée par des élèves en difficulté et très démotivés. Le taux d'échec y est également très élevé. A Bruxelles, l'enseignement qualifiant est particulièrement évité par les élèves et les familles, avec pour conséquence que « *les parents préfèrent voir leurs enfants redoubler, voire tripler dans l'enseignement général (quitte à changer d'école) plutôt que d'être réorientés vers l'enseignement qualifiant* »<sup>47</sup>. Il faut changer les mentalités et mettre tout en œuvre pour que cet enseignement ne soit plus un enseignement de seconde zone, en favorisant l'approche « métier ». L'objectif de cet enseignement est de permettre aux élèves d'atteindre, par la voie de l'apprentissage pratique, la réussite du cycle d'enseignement secondaire supérieur et d'être parfaitement formés à un métier.
- assurer une réelle gratuité de l'enseignement. Encore aujourd'hui « *les frais de déplacement, de matériel scolaire et d'activités extra-scolaires obligatoires sont à charge des parents* »<sup>48</sup>. Ajoutons-y les frais de garderie et les repas de midi que les parents doivent assumer à l'heure actuelle.
- améliorer la formation initiale des professeurs. Il serait bon que l'allongement de la formation des professeurs passe de 3 à 5 ans. Il faudrait par ailleurs inclure dans leur programme de formation la pédagogie différenciée, la psychologie, la gestion des classes hétérogènes, l'initiation aux différences interculturelles... A l'heure actuelle, les enseignants « *ne connaissent pas grand chose de la vie des enfants défavorisés* ».<sup>49</sup>

<sup>45</sup> « Le Vif weekend » du 24 septembre 2010, p. 42.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Commission consultative Formation Emploi Enseignement, « L'enseignement francophone en Région de Bruxelles-capitale », mars 2009, p. 6.

<sup>48</sup> Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, op. cit., p. 81.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 85.

<sup>50</sup> Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, op. cit., p. 89.

- instaurer la remédiation scolaire au sein des classes.
- renforcer et soutenir davantage les écoles des devoirs. Pour rappel, « *elles visent à développer des actions éducatives, pédagogiques, sociales et culturelles qui doivent permettre d'apporter des réponses réelles aux causes de l'échec scolaire et au phénomène d'exclusion en général* ». <sup>50</sup>

## IV. La citoyenneté et l'immigration

### 1. La politique d'intégration

La politique d'intégration vise l'ensemble des mesures destinées à favoriser l'accueil et la participation des étrangers au sein de la société, notamment pour qu'ils puissent prendre connaissance de leurs droits et devoirs et se familiariser le plus rapidement possible à la vie sociale.<sup>51</sup>

C'est une compétence communautaire. En effet, les Communautés sont compétentes pour les matières dites « personnalisables » et ont donc des compétences en matière d'accueil et d'intégration des immigrés *« tant sur le territoire de la région de langue française ou de la région de langue néerlandaise que sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale à l'égard des institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande, depuis 1980 »*.<sup>52</sup>

Depuis les accords de la Saint-Quentin, l'exercice de cette compétence relève de la Région wallonne et de la Commission communautaire française à Bruxelles ou Cocof (et non plus directement de la Communauté française).

Chaque Région du pays a donc développé une politique d'intégration des étrangers « selon sa propre vision en la matière »<sup>53</sup> et sa dynamique propre. La Flandre a, par exemple, mis en place une politique beaucoup plus contraignante pour les étrangers.

Ce chapitre présente les dispositifs mis en place et les politiques menées par ces différents acteurs. En outre, afin de mieux appréhender les enjeux de la politique d'accompagnement, nous avons étudié les pratiques de certains pays étrangers (Allemagne, Canada, Pays-Bas et Suède).

<sup>51</sup> [www.diversite.be](http://www.diversite.be)

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem.

## 2. Bruxelles

Il existe sur le territoire de la Région bruxelloise de nombreux intervenants actifs en matière d'intégration.

En 1991, la Région a bénéficié d'un fonds d'urgence suite aux émeutes survenues sur son territoire, le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés, visant à financer des projets d'intégration des jeunes de nationalité ou d'origine étrangères âgés de 6 à 25 ans. Ce Fonds n'est en aucun cas destiné à financer des supports structurels de long terme, mais bien à impulser des initiatives dans trois grands domaines : l'éducation, la formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail ; les environnements défavorisés et la jeunesse (entre 12 et 20 ans) ; les politiques locales et la sécurité. Les moyens proviennent, d'une part, des bénéfices de la Loterie nationale et, d'autre part, d'un cofinancement des Communautés et des Régions.<sup>54</sup>

Le fédéral intervient également financièrement dans le cadre des **contrats de sécurité et de prévention**. L'éligibilité d'une commune dépend directement du nombre et du revenu moyen de ses habitants et de son taux de criminalité.

La mise en place de ces contrats s'expliquait par la détérioration des conditions de vie dans certains quartiers, engendrant une violence et des tensions sociales entre les habitants eux-mêmes.

Le lien avec la politique d'intégration et de cohabitation s'explique par le fait que ces quartiers, économiquement et socialement fragilisés, sont ceux où résident majoritairement les populations immigrées ou issues de l'immigration. Une partie du public-cible est donc celui de la politique d'intégration.<sup>55</sup>

Bien qu'il s'agisse d'une compétence communautaire, la Région bruxelloise a indirectement développé des initiatives relatives aux immigrés. La première de ces initiatives est la création, en mars 1990, du **Fonds pour l'intégration et la cohabitation des communautés locales**, plus connu sous le nom de « Fonds Picqué ». La Région a de cette manière décidé de consacrer des moyens financiers pour des actions d'intégration et de cohabitation mises en œuvre par des communes.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Anne PLASMAN, Dimitri VERDONCK (sous la direction de Denis STOKKINK), La Politique de cohabitation - intégration à Bruxelles, Rapport final, Commission communautaire française, juillet 2003, p.36.

<sup>55</sup> A. PLASMAN, D. VERDONCK, op. cit., p.53.

<sup>56</sup> A. PLASMAN, D. VERDONCK, op. cit., p.38.



Les **quatre objectifs** sont les suivants :

- lutter contre la formation de ghettos sociaux et culturels par l'aménagement social et urbain des quartiers ;
- ajuster la politique de l'emploi ;
- lancer un débat sur la politique d'intégration avec l'Etat fédéral et les Communautés ;
- libérer des fonds spéciaux pour les communes proposant des projets en matière d'intégration et de cohabitation (activités culturelles, sportives, ludiques, initiation à la citoyenneté).<sup>57</sup>

La Région bruxelloise est aussi impliquée par l'entremise de la mise à l'emploi (**ACTIRIS**) et des **contrats de quartier**.

Les diverses réformes institutionnelles, particulièrement celle de 1993 scindant le culturel du social, ont concentré la politique d'intégration autour de deux axes : l'intégration du public défavorisé dans son ensemble (et non pas spécifiquement le public immigré) et l'insertion sociale. A cet égard, le secteur Insertion-Cohabitation de la Cocof est organisé autour de trois programmes et régi par plusieurs circulaires et une législation de la Communauté française pour les conseillers moraux et religieux. Il s'agit du programme « Intégration-Cohabitation » (PIC), du programme « Insertion sociale » (IS) et du Fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI).<sup>58</sup>

En outre, la Cocof octroie une subvention à l'**asbl CBAI** (Centre bruxellois d'action interculturelle).

En reprenant cette compétence, la Cocof « *adopte plutôt l'optique de la Communauté française et cible sa politique d'intégration sur le public défavorisé dans son ensemble. La priorité est donnée à l'intégration sociale. Par contre, comme la politique régionale bruxelloise, elle se base sur le milieu associatif et reconnaît la cohabitation harmonieuse des populations locales comme second objectif* ».<sup>59</sup>

<sup>57</sup> A. PLASMAN, D. VERDONCK, op. cit., p.38.

<sup>58</sup> A. PLASMAN, D. VERDONCK, op. cit., p.39-40.

<sup>59</sup> A. PLASMAN, D. VERDONCK, op. cit., p.46.

## 1. Décret cohésion sociale (Cocof)

Le secteur de la cohésion sociale, historiquement issu des politiques d'intégration des immigrés, regroupe les anciens programmes « Cohabitation des communautés locales », « Insertion sociale », « Été-Jeunes », tous financés ou cofinancés par la Cocof depuis le début des années 1990.

Depuis 2006, un décret<sup>60</sup> définit le principe de financement des actions de cohésion sociale sur base de contrats quinquennaux dits « communaux » lorsqu'ils sont coordonnés par les communes et « régionaux » lorsqu'ils s'appliquent à plusieurs communes.

Ce décret organise la politique de mise en œuvre par la Cocof en matière de cohésion sociale.

Treize communes relèvent de ce dispositif. Ce sont celles dont le territoire ou partie de territoire relèvent de l'espace EDRLR<sup>61</sup>. Berchem-Sainte-Agathe, Ganshoren, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre n'en font pas partie en raison de cette disposition du décret du 13 mai 2004.

*L'objectif est de « renforcer la cohérence entre les différents programmes visant à l'insertion sociale et la cohabitation entre les communautés locales, à la fois par une répartition des moyens financiers sur les mêmes quartiers prioritaires, et par un renforcement de la collaboration entre les actions développées par les associations et celles mises en place dans le cadre du programme cohabitation. »*

L'article 3 de ce décret précise la notion de cohésion sociale : « Par **cohésion sociale**, on entend l'ensemble des processus sociaux qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus, sans discrimination, l'égalité des chances et des conditions, le bien-être économique, social et culturel afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu.

*Ces processus visent en particulier la lutte contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale par le développement de politiques d'intégration sociale, d'interculturalité, de diversité socioculturelle et de cohabitation des différentes communautés locales.*

<sup>60</sup> Parlement francophone bruxellois, décret relatif à la cohésion sociale, 13 mai 2004 [entré en vigueur le 01.01.2006].

<sup>61</sup> Espace de développement renforcé du logement et de la rénovation.

*Ils sont mis en œuvre, notamment, par le développement d'une action communautaire de quartier et du travail en réseau ».*

Pour la période 2006-2010, cinq priorités avaient été définies :

- le soutien et l'accompagnement scolaire ;
- l'alphabétisation, la lutte contre la fracture numérique, l'accès aux nouvelles technologies de la communication ;
- **l'accueil des primo-arrivants** ;
- les actions intergénérationnelles ;
- la question du genre.

Ces priorités ont été redéfinies en 2010 afin de mieux cibler les actions menées<sup>62</sup> :

- le soutien et l'accompagnement scolaire ;
- l'alphabétisation, l'apprentissage et la maîtrise du français pour adultes peu ou pas scolarisés ;
- l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants.

Dans la pratique, même si de très nombreuses associations sont subsidiées dans le cadre de ce décret, force est de constater un manque de concertation et de cohérence dans les différentes actions menées sur le territoire de la Région bruxelloise.

## 2. Parcours d'intégration

En 2004, le MR a déposé une **proposition de décret**<sup>63</sup> visant à mettre en place un parcours d'intégration individuel à l'attention des primo-arrivants adultes.

Les auteurs de la proposition constatent un important mouvement européen en faveur d'un accompagnement par les pouvoirs des nouveaux arrivants afin que ceux-ci s'intègrent rapidement dans leur

<sup>62</sup> Parlement franco-phon bruxellois, note d'orientation politique en matière de cohésion sociale, doc 17 (2009-2010).

<sup>63</sup> Assemblée de la Commission communautaire française, proposition de décret créant un parcours d'intégration individuel à l'attention des primo-arrivants adultes, doc 6 (2004-2005).

pays d'accueil.

Le parcours d'intégration, tel que proposé dans le texte, comprenait :

- au moins un module d'apprentissage intensif des fondements de la langue française comme seconde langue. Ce module doit permettre aux primo-arrivants de disposer au terme de la formation d'une connaissance de la langue française susceptible d'assurer leur autonomie ;
- au moins un module dit de « citoyenneté » prévoyant une initiation élémentaire au droit public et privé belge ;
- au moins un module consacré au fonctionnement du marché de l'emploi en Belgique et en Région bruxelloise et à la présentation des besoins de ce marché.

### **3. Accord de majorité 2009-2014 du Collège de la Cocof**

Dans son accord 2009-2014, la majorité semble avoir l'intention de mettre un accent particulier sur la qualité égale de l'accueil des primo-arrivants.

*« Il veillera, en collaboration avec le Fédéral et la Région, à ce que les primo-arrivants disposent, via les communes, d'une information sur les services à leur disposition.*

*Dans le cadre du décret de cohésion sociale, le Collège prévoira, compte tenu des moyens budgétaires disponibles, :*

- *le renforcement et la mise en place de modules d'apprentissage de la langue française (FLE – Français Langue Étrangère) et de modules d'initiation à la citoyenneté ;*
- *la mise en place de bureaux d'accueil s'appuyant sur les associations reconnues dans le cadre du décret cohésion sociale, dont le rôle serait d'organiser un accompagnement individualisé en recherchant une bonne couverture du territoire régional ;*
- *une évaluation régulière de cet accueil sur base d'un cahier des charges garantissant un accompa-*

gnement de qualité égale.

Dans ce cadre, en accord avec l'ensemble des entités fédérées et le Fédéral, il y a lieu de :

- maintenir et renforcer le financement du FIPI<sup>64</sup> par le Fédéral ;
- maintenir le principe de l'impulsion tout en permettant des projets pluriannuels ;
- définir un cadre juridique de fonctionnement du FIPI. »

#### 4. Alphabétisation

L'asbl *Lire et Ecrire* est le maître d'œuvre du Plan bruxellois pour l'alphabétisation.<sup>65</sup> L'association assure une fonction de coordination générale, de centre de ressources et de mise en œuvre générale. L'association exerce, enfin, une fonction de coordination et assure la mise en œuvre locale du projet dans 6 zones couvrant les 19 communes de la Région bruxelloise.

Depuis 2010, *Lire et Ecrire Bruxelles* est reconnue par la Cocof comme Centre régional pour le développement de l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes.<sup>66</sup>

Cette association a pour but de promouvoir et développer l'alphabétisation à Bruxelles dans une perspective d'émancipation des personnes et de changement social vers plus d'égalité.

Elle peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son but. Elle peut notamment traiter toutes les matières qui sont en lien immédiat avec l'analphabétisme<sup>67</sup> :

- la prévention de l'analphabétisme à l'école ;
- **les flux migratoires (le développement de cours de Français Langue Etrangère dans le cadre de l'accueil des primo-arrivants) ;**
- l'insertion socioprofessionnelle et l'accessibilité à l'emploi ;
- la lutte contre la fracture numérique et l'accessibilité des personnes analphabètes aux technolo-

<sup>64</sup> Le Fonds d'impulsion à la politique des immigrants (FIPI) a été créé en 1991 par le gouvernement fédéral pour le soutien à des projets favorisant l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, la prévention des discriminations et le dialogue interculturel.

<sup>65</sup> Le Plan bruxellois pour l'alphabétisation (PBA) a été approuvé par le gouvernement régional et par le Collège de la Cocof, le 30 mai 2002.

<sup>66</sup> Parlement francophone bruxellois, projet de décret modifiant le décret du 13 mai 2007 de la Cocof, doc 143 [2008-2009].

<sup>67</sup> [www.bruxelles.lire-et-ecrire.be](http://www.bruxelles.lire-et-ecrire.be)

- gies de l'information et de la communication (TIC) ;
- le projet d'Université ouverte ;
- le renforcement des solidarités internationales.

Pour atteindre ses objectifs, l'asbl Lire et Ecrire peut compter sur un très vaste réseau d'associations, tant sur le territoire de la Région bruxelloise qu'en Wallonie.

### 3. Région wallonne

Jusqu'au début des années 90, la politique de la Communauté française et de la Région wallonne en matière d'intégration et d'accueil des populations immigrées se rapproche de celle mise en place par la Flandre.

Par contre, par la suite, une différence se dessine. En effet, suite à la crise économique dévalorisant l'éducation permanente, à la déstructuration du mouvement ouvrier duquel émanent de nombreuses associations d'immigrés et aux émeutes interprétées comme des expressions de l'exclusion, l'action de la Communauté française va se recentrer sur les actions sociales. Par ailleurs, en 1993, le transfert de la politique d'accueil et d'intégration de la Communauté française aux Régions correspond au réel début de la politique d'intégration et d'accueil en Wallonie.<sup>68</sup>

Le décret du 4 juillet 1996 relatif à **l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère** constitue le socle du travail d'intégration réalisé en Région wallonne.

Pour ce faire, « *le Gouvernement agrée sept **centres régionaux pour l'intégration des personnes étrangères** actuellement situés à Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Verviers et Tubize, dont le ressort est défini par le gouvernement* ». (art. 5)

Ces centres pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère ont pour **mission** d'assurer (art. 6) :

<sup>68</sup> Anne PLASMAN, Dimitri VERDONCK, op. cit., p.67.

- « 1° l'accompagnement des initiatives locales de développement social ainsi que la coordination des activités d'intégration dans le cadre des plans locaux d'intégration ;  
2° la promotion de la participation sociale, économique, culturelle et politique des personnes étrangères ou d'origine étrangère et des échanges interculturels ;  
3° la coordination de l'accueil, l'orientation, l'accompagnement et l'intégration des personnes étrangères installées depuis peu en Région wallonne ;  
4° la formation des intervenants agissant dans le secteur de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère et le dialogue interculturel, ainsi que la formation du personnel des services s'adressant même partiellement à eux ;  
5° la récolte sur le plan local des données statistiques disponibles ;  
6° sur proposition de leur conseil d'administration et moyennant l'avis favorable de la Commission, l'organisation, pendant une durée déterminée, d'activités d'intégration de première ligne indispensables à la réalisation du plan local d'intégration, au cas où les associations et les pouvoirs publics partenaires ne les organisent pas ou à leur demande, en particulier en ce qui concerne l'offre d'apprentissage du français et la connaissance des institutions belges. »

Des initiatives locales de développement social sont également soutenues. Cela concerne les domaines suivants (art. 15) :

- « 1° **l'apprentissage du français** langue étrangère, la compréhension des codes sociaux et culturels, ainsi que la connaissance des institutions du pays d'accueil ;  
2° **l'aide à l'exercice des droits et des obligations** des personnes étrangères ou d'origine étrangère quel que soit le domaine concerné, en particulier pour les nouveaux arrivants ;  
3° **l'orientation, l'accompagnement et le soutien** aux démarches d'intégration notamment socio-professionnelles et philosophiques ;  
4° **l'amélioration de la compréhension et de la connaissance mutuelle** en vue d'une société inter-

*culturelle par la promotion des échanges et de la connaissance, la médiation sociale et interculturelle, ainsi que l'interprétariat en milieu social;*

*5° la **lutte contre les discriminations** et la promotion de participation sociale, économique, culturelle et politique;*

*6° les projets s'inscrivant dans une démarche de **co-développement**.* »

Plus récemment, le Parlement wallon a adopté un **décret relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie** pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française (novembre 2008).

Ce plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie vise à soutenir les communes wallonnes qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire. La **cohésion sociale** y est définie comme (art. 2) « *l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu et ce, quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap* ».

L'intention est d'encourager toutes les communes à élaborer un nouveau plan d'actions orienté vers la promotion de l'accès de tous aux droits fondamentaux en veillant au respect de contraintes telles que <sup>69</sup> :

- une cohérence à maintenir avec le dispositif précédent ;
- une complète transparence dans la sélection des projets et l'octroi de subventions proportionnelles à la taille et aux besoins des communes en regard des droits fondamentaux ;
- une implication des partenaires locaux et un processus d'évaluation adapté et participatif.

La mise en œuvre de ce décret n'en est cependant qu'à ses débuts.

<sup>69</sup> [www.cohesionsociale.wallonie.be](http://www.cohesionsociale.wallonie.be)



#### 4. Communauté française

Un **accord de coopération** de 2005 portant sur le développement de politiques concertées en matière d'**alphabétisation** des adultes lie la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française.

L'objectif principal de cet accord de coopération est de lutter contre l'analphabétisme fonctionnel.

Pour ce faire, il prévoit la mise en place de trois outils complémentaires :

- la Conférence interministérielle annuelle sur l'alphabétisation des adultes ;
- le comité de pilotage permanent sur l'alphabétisation des adultes ;
- l'élaboration d'un état des lieux annuel en matière d'alphabétisation des adultes.

Par ailleurs, la Communauté française soutient l'**éducation permanente**<sup>70</sup>. Parmi les missions remplies par les associations qui entrent dans le cadre de ce décret :

- le subventionnement de programmes de formation des cadres culturels ;
- les questions liées au développement de la citoyenneté et de la démocratie par le biais de l'action culturelle, et les questions relatives à la dimension culturelle des phénomènes de société ;
- les questions relatives à la multiculturalité et à l'interculturalité ;
- le développement de partenariats et de réseaux internationaux.

#### 5. Flandre

Dans les grandes lignes, la Flandre s'est montrée très organisée en la matière et divers organismes ont vu le jour. C'est notamment le cas du « Vlaams OverlegComite Opbouwerk Migratie » (VOCOM) qui avait pour mission de « *coordonner les activités des divers centres locaux d'animation sociale et de développement communautaire, mais qui assume également des tâches de formation et d'infor-*

<sup>70</sup> Parlement de la Communauté française, décret relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, juillet 2003.

*mation et surtout de représentation tant au sein des associations d'immigrés qu'auprès des institutions publiques de la Communauté flamande* ». <sup>71</sup> Citons également le « Vlaamse Hoge Raad voor Migranten » qui fournit des avis au ministre des Affaires sociales de la Communauté flamande et dont un tiers des membres est composé de membres d'origine étrangère. <sup>72</sup>

Dès 1989, la Flandre instaure une politique intégrée en matière d'immigration. Désormais « *le groupe cible de la politique est constitué par des immigrés qui se trouvent dans une situation précarisée en raison de leur faible position socio-économique et de leurs origines ethniques* ». <sup>73</sup>

Dans cette optique, la Flandre a restructuré les organisations d'accueil et d'intégration des immigrés et créé en 1990 le « Vlaams Centrum voor de Integratie van Migranten » (VCIM) qui remplace le VOCOM, ainsi que des centres d'intégration et des centres locaux. Le VCIM a pour mission « *la coordination des actions régionales et locales, l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation pour l'intégration ou pour la lutte contre le racisme et de formation de cadres issus de l'immigration* ». <sup>74</sup>

Suite au plan stratégique pour la politique flamande d'immigration rédigé en 1994, la politique d'immigration évolue suivant les lignes suivantes : « *le rattrapage des retards, la stimulation à l'émancipation et à la participation et, enfin, le renforcement de l'assise sociale et administrative [ ... ]. Pour combler les retards (des immigrés), les actions principales sont la formation et l'information, la promotion de la maîtrise de la langue, la promotion de l'emploi des minorités ethnoculturelles. L'émancipation et la participation dépendent du degré de réussite du premier objectif, du soutien apporté aux organisations ethnoculturelles et de leur association à la définition de la politique publique. Quant à l'assise administrative, elle suppose une concertation entre tous les acteurs, une sensibilisation de l'opinion publique et une meilleure participation des minorités aux structures générales* ». <sup>75</sup>

En 1998, un nouveau décret relatif aux minorités ethnoculturelles voit le jour. « *L'objectif de la politique des minorités selon le décret consiste à créer les conditions pour que, d'une part, les minorités ethnocultu-*

<sup>71</sup> N. Ben Mohammed, A. Rea, « Politique multiculturelle et mode de citoyenneté à Bruxelles, Rapport final, novembre 2000, p. 5.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>73</sup> N. Ben Mohammed, A. Rea, op. cit., p.9.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ibidem, pp. 9-10.

*relles légalement installées dans la région linguistique néerlandaise et bilingue de Bruxelles-Capitale puissent participer en tant que citoyens à part entière à la société flamande et, d'autre part, les minorités ethnoculturelles installées temporairement dans ces mêmes régions puissent être accueillies, assistées et accompagnées dans le dignité humaine et dans le respect des droits de l'homme ».*<sup>76</sup>

La politique menée à l'égard des minorités va s'articuler autour de trois volets<sup>77</sup> :

- 1) une politique d'émancipation pour que les immigrés participent pleinement à la société civile ;
- 2) une politique d'accueil pour les nouveaux arrivés qui s'installent en Flandre ;
- 3) une politique d'accompagnement pour les « sans-papiers ».

Cette politique menée à l'égard des minorités est définie comme étant une politique inclusive et coordonnée. En effet, elle est « inclusive » étant donné que les ministres compétents « *sont responsables de la réalisation des objectifs de la politique des minorités dans leurs propres domaines politiques. Un ministre coordinateur et une commission de coordination sont prévus pour assurer la cohésion, éviter les chevauchements ou les contradictions et stimuler la collaboration* ».<sup>78</sup>

### \* Inburgering

Chaque année, on estime que près de 20.000 immigrants légaux s'installent en Flandre.<sup>79</sup> Afin de permettre à chacun de trouver une place au sein de la société, « *d'acquérir les connaissances nécessaires et de développer leurs compétences* »<sup>80</sup>, la Flandre a mis en place un parcours d'intégration civique, mieux connu sous le nom d'*Inburgering*. On souhaite donner aux nouveaux Flamands l'opportunité de participer activement à la société.<sup>81</sup>

Ce dispositif a été adopté par un décret flamand en 2004 et s'adresse « *aux étrangers de 18 ans et plus qui viennent s'installer durablement en Flandre ou à Bruxelles* ».<sup>82</sup> Sont ainsi visé les primo-arr-

<sup>76</sup> N. Ben Mohammed, A. Rea, op. cit., p. 11.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> www.diversite.be

<sup>79</sup> C. Lamfalussy, « La Flandre craint-elle l'immigration ? », in « La libre Belgique » du 2 juin 2010.

<sup>80</sup> Brochure, « Inburgering : Les cours d'intégration en Flandre et à Bruxelles », in www.inburgering.be, p.5.

<sup>81</sup> A. MANCO et D. SENSI, « Politique d'intégration des migrants au niveau local en Belgique : interview d'Altay Mançon et de Dina Sensi de l'IRFAM, in www.flw.ugent.be/cie/IRFAM

<sup>82</sup> Brochure, « Inburgering : Les cours d'intégration en Flandre et à Bruxelles », in www.inburgering.be, p. 13.

vants, les immigrants établis...

Certaines catégories de personnes sont obligées de suivre un tel parcours. On vise par là :

- « des personnes qui ont récemment immigré en Belgique et qui se sont installées en Flandre ;
- des ministres du culte officiant dans une église ou une communauté religieuse locale reconnue par le gouvernement flamand ».<sup>83</sup>

Par contre, le devoir d'intégration civique ne s'applique pas à Bruxelles. Par ailleurs, « les citoyens d'un Etat membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse ainsi que les membres de leur famille sont exemptés de cette obligation. Cette exemption ne s'applique ni aux membres de la famille de Belges, ni aux intégrants bénéficiant de la nationalité belge qui se sont récemment installés en Flandre ».<sup>84</sup>

Compte tenu des nombreuses exemptions, au final près de 30 à 35% des nouveaux arrivants sont obligés en réalité de suivre ce programme.<sup>85</sup> Les personnes qui ne se soumettent pas à cette obligation peuvent se voir infliger des amendes administratives (allant de 100 à 150 euros), sauf à Bruxelles.

Le parcours d'intégration civique se compose d'un volet primaire et secondaire.

### a. Le parcours d'intégration civique primaire

Ce parcours comprend un **cours d'orientation sociale, un cours de base de néerlandais comme deuxième langue, l'orientation de carrière et un accompagnement de parcours**. C'est le bureau d'accueil qui l'organise. Il y en a 8 (un pour Anvers, Bruxelles, Gand et un dans chaque province flamande).

Le parcours de l'intégrant est fixé dans un contrat d'intégration civique qui reprend les parties du programme de formation qu'il va suivre, le lieu et les horaires des cours. On tient évidemment compte de la situation familiale et professionnelle de l'intégrant lors de l'élaboration de ce contrat. Pour chaque partie du

<sup>83</sup> Brochure, « Inburgering: Les cours d'intégration en Flandre et à Bruxelles », in [www.inburgering.be](http://www.inburgering.be), p. 13.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> C. Lamfalussy, « La Flandre craint-elle l'immigration ? », in « La libre Belgique » du 2 juin 2010.

programme de formation, l'intégrant doit suivre au moins 80% des cours. A l'issue du parcours, il reçoit un certificat d'intégration civique.<sup>86</sup>

### Cours d'orientation sociale

Pendant ce cours, les intégrants partent découvrir la société flamande et belge. Ce cours comporte un volet pratique (comment utiliser les transports en commun ? Où trouver une aide médicale ? Quelles sont les possibilités d'enseignement ? ...).

On leur donne également « *les connaissances et les compétences nécessaires pour contribuer activement à la société* »<sup>87</sup>, en partant toujours « *des connaissances préalables et des besoins en apprentissage des intégrants* »<sup>88</sup>. Ainsi, « *un intégrant qui a des enfants en âge scolaire a par exemple plus de questions sur l'enseignement qu'un intégrant vivant seul qui recherche un accompagnement médical adapté pour sa mère souffrante* »<sup>89</sup>. Ce cours requiert une participation active des intégrants. On leur suggère des situations et ils doivent trouver des solutions.

On leur apprend également à connaître « *les valeurs et les normes sur lesquelles repose la société flamande et belge dans toute sa diversité* ». L'offre standard comporte 60 heures de cours et peut être dispensée dans la langue maternelle de l'intégrant.

### Cours de néerlandais deuxième langue

Les parlementaires flamands ont estimé que *l'inburgering* devait passer par la connaissance, à tout le moins élémentaire, du néerlandais et non pas d'une des langues nationales.

Pour mettre en pratique cet apprentissage du néerlandais, l'intégrant passe préalablement un entretien auprès d'un consultant de la Maison du néerlandais (« Huis van het Nederlands ») et « les

<sup>86</sup> Brochure, « Inburgering: Les cours d'intégration en Flandre et à Bruxelles », in [www.inburgering.be](http://www.inburgering.be), p. 9.

<sup>87</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Ibidem.

personnes peu qualifiées ou « lentes à l'apprentissage » *sont renvoyées vers un centre d'éducation de base* »<sup>90</sup>. Le cours standard comporte 240 heures de néerlandais.

Les personnes plus qualifiées suivent un cours standard de 120 heures dans un centre d'enseignement pour adultes. « *Les intégrants qui souhaitent entamer des études supérieures et qui satisfont aux conditions d'admission de l'enseignement supérieur ont la possibilité de suivre un cours de maximum 90 heures* ».<sup>91</sup> Les cours ont lieu dans des centres linguistiques universitaires.

### Orientation professionnelle

Cette orientation vise à aider l'intégrant à faire un choix de carrière compte tenu de ses expériences et de ses qualifications. L'accompagnement peut se faire dans le cadre de la recherche d'emploi ou de la création d'une entreprise indépendante, dans le cadre des études ou « *pour participer à l'offre socioculturelle, à du bénévolat et à d'autres loisirs* ».<sup>92</sup>

L'accompagnement dans la perspective professionnelle se fait avec l'aide du VDAB.

### Accompagnement personnel

Chaque intégrant dispose d'un accompagnateur personnel qui va le guider dans son parcours. Celui-ci est chargé du suivi administratif du parcours d'intégration civique. « *Il redirige vers la Huis van het Nederlands et vers le VDAB ou Actiris à Bruxelles, établit le contrat d'intégration civique et veille à la présence de l'intégrant pendant le programme de formation* ».<sup>93</sup>

Il s'agit d'une véritable personne de confiance à qui l'intégrant peut s'adresser pour toutes questions. Il veillera à le mettre en contact avec les instances ou organisations adéquates (équivalence de diplôme, école, avocat, logement...).

<sup>90</sup> Brochure, « Inburgering: Les cours d'intégration en Flandre et à Bruxelles », in [www.inburgering.be](http://www.inburgering.be), p. 7.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem, p. 8.

## b. Le parcours d'intégration civique secondaire

« Pendant le parcours secondaire, les intégrants peuvent concrétiser le choix qu'ils ont fait pendant le parcours d'intégration civique primaire de travailler ou d'étudier. Ainsi, l'intégrant peut suivre des cours complémentaires de néerlandais comme deuxième langue et poursuivre ses études. Contrairement au parcours primaire, le parcours secondaire n'est pas organisé par le bureau d'accueil mais proposé par les structures régulières ».

## c. Projet d'intégration civique pour mineurs

A l'instar du système des classes-passerelles développé au sein de la Communauté française pour les primo-arrivants, les mineurs allophones sont également pris en charge dans des classes d'accueil pendant l'année. Ainsi, « beaucoup d'écoles organisent un enseignement d'accueil ayant pour but de leur apprendre le néerlandais le plus rapidement possible et de les intégrer. Pour l'enseignement fondamental, cela s'effectue via les cours réguliers ; pour l'enseignement secondaire via la forme d'enseignement et la discipline qui correspondent le mieux à leurs capacités individuelles ».<sup>94</sup>

A Bruxelles, le bureau d'accueil « BON » a développé un projet d'intégration civique pour mineurs pendant les deux mois d'été, une initiative soutenue par le Fonds européen pour les réfugiés (FER). Au programme : cours de français et de néerlandais, cours d'orientation sociale (informations sur la Belgique, le marché de l'emploi, la scolarité, les transports publics...), cours de cuisine, mise en situation, excursion...<sup>95</sup> Les jeunes qui se sont inscrits à ce programme semblent être ravis. Cela leur permet de ne pas accumuler trop de retard pour la prochaine rentrée scolaire.

En conclusion, *l'inburgering* n'est pas une mauvaise idée en soi. En effet, accompagner les migrants afin de les aider à s'insérer dans la société est tout à fait louable. Ce qui est contestable, c'est d'abord

<sup>94</sup> [www.inburgering.be](http://www.inburgering.be)

<sup>95</sup> Stéphanie Brocart, « Premier pas vers l'intégration », « La Libre Belgique » du 12 août 2010.

son caractère extrêmement contraignant sous peine de sanctions très lourdes. De plus, la volonté flamande de préciser que le primo-arrivant doit apprendre le néerlandais et non pas l'une des langues nationales pose vraiment question.

Par ailleurs, ce système doit aller de pair avec d'autres politiques (lutte contre les discriminations à l'embauche, lutte contre le chômage, amélioration sur le plan social...).

## 6. Tour d'horizon des pratiques à l'étranger<sup>96</sup>

### 1. Allemagne

La **loi du 30 juillet 2004 sur le séjour, l'activité professionnelle et l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral**, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, a mis en place des cours d'intégration (« Integrationskurs ») financés par l'Etat fédéral. Ils se composent de 600 heures de cours d'allemand et d'un cours d'orientation de 30 heures pour l'acquisition de connaissances de base sur le système juridique, la culture et l'histoire de l'Allemagne.

Ces **cours d'intégration** sont obligatoires pour tous les primo-arrivants étrangers (hors Union européenne) qui s'installent durablement sur le territoire allemand, que ce soit pour y travailler, au titre du regroupement familial ou pour des motifs humanitaires (personnes ayant le droit d'asile selon l'article 16a de la Loi fondamentale ou réfugiés reconnus selon la convention de Genève), dès lors qu'ils ne sont pas en mesure de se faire comprendre par oral de façon simple en allemand.

Les étrangers déjà installés en Allemagne lors de l'entrée en vigueur de la loi ne sont, en principe, pas tenus de suivre ces cours, mais peuvent y être obligés par les autorités chargées de l'application et du contrôle de la politique d'immigration, sous réserve de places disponibles.

<sup>96</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information sur les politiques d'intégration des migrants dans l'Union européenne, n°3502, décembre 2006.



Des **sanctions** sont prévues si l'étranger ne remplit pas ses obligations. L'absence de suivi effectif des cours d'intégration sera prise en compte lors de la prolongation du permis de séjour et peut conduire, en combinaison avec d'autres motifs, à un refus d'extension ou à une extension plus courte. Le défaut de participation peut également entraîner une réduction de 10% des prestations sociales versées durant la durée de l'absence.

Des **incitations** sont également prévues. Le suivi des cours est ainsi obligatoire pour obtenir un titre de séjour permanent (donc dans la plupart des cas pour pouvoir ensuite être naturalisé). La participation aux cours permet également de ramener le délai de résidence nécessaire pour la naturalisation de 8 à 7 ans.

## 2. Canada

La maîtrise de l'anglais ou du français joue un rôle important dans le processus de sélection des migrants au Canada. Les **cours de langue pour les immigrants au Canada** (CLIC) ont été créés par l'Etat fédéral en 1992. Ils visent à offrir aux nouveaux arrivants adultes des cours de langue de base dans l'une des langues officielles du Canada. Ils ont pour objectif de faciliter l'intégration sociale, culturelle et économique des immigrants. Tous les primo-arrivants ont le droit de suivre ces cours gratuitement. La durée maximum de la formation est de 3 ans. Le programme est suivi sur une base volontaire.

Le Canada a mis en place, en 1985, un programme de « **jumelage** » volontaire des primo-arrivants avec des bénévoles canadiens, appelé le programme d'accueil. Ce programme d'accueil a pour but d'aider les nouveaux arrivants à surmonter le stress lié à l'adaptation à un nouveau pays. Des bénévoles qui connaissent bien le mode de vie canadien aident les étrangers à se familiariser avec les services offerts, à pratiquer le français ou l'anglais, à se faire des relations dans leur domaine professionnel, à participer aux activités de leur collectivité et à comprendre le système politique canadien.

Les bénévoles et les nouveaux arrivants sont mis en relation par des fournisseurs de services. Ceux-ci sont sélectionnés et financés par le ministère Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). Il peut s'agir d'entreprises, d'organismes sans but lucratif, d'organisations non gouvernementales, d'organismes communautaires, d'établissements d'enseignement, d'administrations provinciales, territoriales ou municipales ou de particuliers.

Le **programme d'établissement et d'adaptation des immigrants**, géré par le ministère Citoyenneté et Immigration Canada et créé en 1974, apporte un soutien à l'établissement et à l'intégration grâce au financement d'environ 120 fournisseurs sur tout le territoire canadien qui offrent des services directs aux immigrants. Ces services peuvent être d'orientation, d'information, de traduction, d'interprétation, d'aiguillage vers les services communautaires ou liés à l'emploi, par exemple.

### 3. Pays-Bas

Depuis le **15 mars 2006** et l'entrée en vigueur de la **loi sur l'intégration à l'étranger** (dite loi WIB), la plupart des étrangers qui souhaitent s'installer aux Pays-Bas pour une durée supérieure à 3 mois doivent passer un examen élémentaire d'intégration avant d'obtenir l'autorisation de séjour temporaire (MVV) requise (qui constitue également un visa d'entrée).

Cet **examen d'intégration civique** doit être passé par les candidats **avant leur arrivée aux Pays-Bas**, dans un poste diplomatique néerlandais dans leur pays d'origine ou de résidence, ou auprès du service de l'immigration et de la naturalisation.

Ce test consiste en un examen oral, qui se passe en néerlandais, au cours duquel le candidat doit justifier d'une connaissance élémentaire de la langue et de la société néerlandaises.

Bien entendu, certaines personnes sont dispensées de passer l'examen d'intégration civique (ressortis-

sants UE, Surinam... ).

La **loi du 9 avril 1998 (dite loi WIN) a créé un parcours d'intégration pour les nouveaux arrivants aux Pays-Bas**. Ce programme impose aux primo-arrivants admis aux Pays-Bas de suivre un **programme d'intégration**. Ce programme inclut l'apprentissage de la langue néerlandaise et son application est assurée par les communes.

A leur arrivée aux Pays-Bas, les immigrés disposent de 6 semaines, sous peine d'amende, pour s'inscrire auprès du bureau d'intégration de leur commune de résidence qui procède à l'analyse de leurs besoins d'intégration. Cette inscription ouvre le début d'une "enquête d'intégration", pouvant durer jusqu'à 4 mois et comprenant notamment un test d'évaluation de la connaissance de la langue et de la société néerlandaises. Un programme individuel d'intégration est établi à partir des résultats de cette enquête.

Ce programme d'intégration peut comprendre une formation linguistique, des cours d'initiation à la société néerlandaise et des cours d'orientation professionnelle, et s'accompagne d'un encadrement social individuel. Les nouveaux arrivants doivent signer un contrat scolaire avec l'instance éducative chargée de dispenser les cours par la commune et passer un test à la fin du programme, donnant lieu à la délivrance d'une déclaration attestant du niveau atteint.

Cette loi a été renforcée en 2007 avec l'introduction d'une obligation de résultat dans la poursuite des cours d'intégration à l'issue d'une période allant de 3 ans et demi à 5 ans.

#### 4. Suède

Le **dispositif d'accueil et d'intégration des primo-arrivants suédois** est géré par les municipalités. L'agence nationale de l'intégration (« Integrationsverket »), créée en 1998, est cependant chargée

de coordonner et d'évaluer cette politique. Elle conclut des accords avec les communes pour l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants qui leur donnent droit à une compensation forfaitaire de l'Etat.

Le programme d'introduction suédois a été mis en place, sous sa forme actuelle, en 1991. Il s'adresse en priorité aux réfugiés ainsi qu'aux membres de leurs familles. Les autres immigrés peuvent être inclus par les municipalités, mais elles ne recevront pas de compensation financière à ce titre.

Le **programme d'introduction** est individualisé et a pour objectif l'acquisition de connaissances linguistiques ainsi que sur le monde du travail, le fonctionnement et les valeurs fondamentales de la société suédoise. Sa durée – en tout cas celle de la compensation financière par l'Etat – est de 2 ans, et le programme doit débiter dans les 2 ans suivant l'admission. Les réfugiés et les membres de leurs familles ont droit soit à une allocation dite d'introduction, soit à l'aide sociale.

La **formation linguistique** est assurée dans le cadre du « programme suédois pour immigrés » (SFI) dont le champ d'application est beaucoup plus large que celui du programme d'introduction. Les cours SFI sont, en effet, ouverts à tous les étrangers âgés de 16 ans et plus ne connaissant pas le suédois et enregistrés comme habitants d'une commune. Les cours sont gratuits et financés par les communes.

Les modalités pédagogiques varient d'une commune à l'autre, mais il s'agit souvent de 3 à 4 heures d'enseignement par jour.

## 7. Pistes de réflexion

On le voit, les politiques d'accueil développées au sein de l'Union européenne pour les primo-arrivants visent à « *permettre aux immigrants de vivre de façon indépendante et de subvenir à leurs besoins* ». Il y a également la volonté « *de permettre de participer activement à tous les aspects de la vie* ». <sup>97</sup>

A Bruxelles, il n'existe pas de politique instituée en matière d'immigration. Il s'agit d'une compétence

communautaire. L'accueil et le parcours du primo-arrivant seront différents en fonction du choix de la communauté (flamande ou francophone). Du côté francophone, « *on peut faire le constat d'actions nombreuses et diverses, fonctionnant avec des moyens financiers variés. Du côté néerlandophone, par contre, on a une action principale développée dans le cadre de la politique d'inburgering et (pratiquement) intégralement subventionnée par la Communauté flamande* ».<sup>98</sup>

Faudrait-il offrir une politique **plus structurée** à Bruxelles et en Wallonie, à l'instar de la Flandre ? En effet, on constate qu'il existe de nombreuses initiatives différentes (apprentissage du Français Langue Etrangère, accompagnement social...) émanant du secteur associatif (services sociaux, associations de migrants...), des communes, d'établissements de promotion sociale... Celles-ci sont subventionnées par des **moyens variés** tels que l'éducation permanente, la cohésion sociale, les subsides communaux, la Fondation Roi Baudouin, le FIPI... Pour preuve, à Bruxelles, **on compte plus de 85 opérateurs en matière d'accueil**, « *mais totalement dépourvus de coordination et de cohérence dans leurs options* »!<sup>99</sup> Pourtant, chaque année, près de 40.000 primo-arrivants s'installent à Bruxelles. L'enjeu est donc essentiel !

On peut constater que « *la logique qui semble prévaloir au niveau des pouvoirs subsidiants est plus de l'ordre du soutien à un certain nombre d'initiatives que de la mise en œuvre d'une politique spécifique à l'égard d'un public particulier : la politique est, en quelque sorte, centrée sur les opérateurs et non pas sur le public. Il s'agit, avant tout, de garantir la mise à disposition de services* ».<sup>100</sup> Faudrait-il instituer des moyens structurels particuliers destinés aux primo-arrivants ?

Cette situation a des effets pervers : « *on peut se demander dans quelle mesure cette multiplicité de relais et niveaux d'aide et d'accueil non structurés et coordonnés entre eux ne nuit pas à la clarté des ressources disponibles – tant aux yeux du public que des travailleurs sociaux – et dans quelle mesure elle ne génère pas, dans certaines circonstances, des situations de concurrence plus que de complé-*

<sup>97</sup> Commission des communautés européennes, Communication de la commission sur l'Immigration, l'Intégration et l'Emploi, Bruxelles, 3/6/2003, COM [2003] 336 final, p. 37.

<sup>98</sup> Etudes et recherches en alphabétisation et Français Langue étrangère in « Etats des lieux de l'alphabétisation en Communauté française Wallonie-Bruxelles », troisième exercice, données 2006-2007, p. 155.

<sup>99</sup> C. Morenville, « Primo-arrivants : le bric-à-brac bruxellois », 18 mai 2009 in [www.alterechos.be](http://www.alterechos.be)

<sup>100</sup> Etudes et recherches en alphabétisation et Français Langue étrangère in « Etats des lieux de l'alphabétisation en Communauté française Wallonie-Bruxelles », troisième exercice, données 2006-2007, p. 156.

mentarité ».<sup>101</sup>

Par ailleurs, comme le soulignait l'étude du CIRE, « *les subventions allouées ne couvrent généralement qu'une partie des frais générés par les actions développées, ce qui conduit à des montages financiers parfois complexes et peut compromettre la pérennité des projets et des dynamiques entamées* ».<sup>102</sup>

Il existe un **certain nombre d'insuffisances** dans la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale :

- imprécision des objectifs poursuivis par la plupart des projets FIPI ;
- manque de transparence dans la répartition des moyens financiers entre les acteurs ;
- tentation de clientélisme et gestion des associations trop politisée ;
- absence d'évaluation objective et globale des politiques menées. Il est difficile dans ces conditions d'établir un réel plan de pilotage des politiques de cohésion sociale ;
- dans certaines communes, confusion entre politiques sécuritaires et politiques d'intégration ;
- « concurrence » entre les politiques d'intégration sociale relevant de programmes et niveaux de pouvoir différents ;
- multiplicité de systèmes de contrats précarisant les acteurs de terrain et minant les projets à long terme ;
- ...

<sup>101</sup> Ibidem, p. 157.

<sup>102</sup> L'accueil des primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale : constats, étude réalisée par le Ciré et supervisée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Coll. Ikebana, Ed. de la Cocom.

Quelle serait la **pertinence** d'une **politique spécifique des primo-arrivants** ? Est-ce qu'ils nécessitent obligatoirement un accompagnement distinct ? Est-ce nécessaire pour mettre en place un accueil de qualité ? C'est en tout cas l'option du Ciré qui relève « *qu'il ne s'agit pas de nier la pertinence des dispositifs existants, ni l'intérêt de mélanger les publics mais bien de défendre l'idée d'une période de transition et celle de premiers besoins spécifiques* », explique Frédérique Mawet, directrice du Ciré. « *Il faut dépasser la logique, qui prévaut actuellement du côté francophone, du seul soutien à un certain nombre d'initiatives ou d'actions au profit de la mise en place d'une politique intégrée et multidimensionnelle. Nous défendons*

*l'idée de parcours, et non pas seulement la mise à disposition de services. Les personnes s'engagent dans un processus "multidimensionnel" construit avec elles, en fonction de leurs besoins, de ce qui fait sens au vu de leur situation et de leur profil* ». <sup>103</sup> Mais attention. Ce dispositif poursuit un objectif d'éducation permanente et d'émancipation et ne se fait pas dans un esprit de contraintes et de conditions multiples !

Le Ciré souhaite créer un tel dispositif d'accueil dans une dynamique régionale plutôt que communautaire ou au niveau communal. Est-ce que la commune doit être le pilier de l'intégration sociale, notamment des populations d'origine étrangère ? Selon le Ciré, « *le niveau régional garantit une logique d'équité et d'accessibilité en permettant à toute personne d'avoir accès au même dispositif indépendamment de sa commune de résidence* ». <sup>104</sup>

Cela rejoint la proposition de décret MR-FDF déposée à la Cocof et créant un parcours d'intégration individuel à l'attention des primo-arrivants adultes (voir *supra*). Assemblée qui a jugé, selon Françoise Schepmans, la proposition « *inutile sous le prétexte que la Communauté française, par le biais de l'asbl Lire et écrire, remplissait déjà les missions décrites...* ». <sup>105</sup>

Rappelons également que le Centre pour l'égalité des chances va dans le même sens et plaide pour une politique bruxelloise d'accueil des primo-arrivants qui soit organisée et coordonnée sur toute l'étendue du territoire de la Région bruxelloise (cohérence de l'offre). <sup>106</sup>

Pour Henri Goldman, rédacteur en chef de la revue « Politique », « *dans un scénario minimal, la Région devrait à tout le moins disposer d'un pouvoir de coordination important. Celui-ci peut s'accommoder de la multiplicité des opérateurs actuels. Mais la Région devra prendre en charge quatre missions qu'à ce jour personne n'assume* :

1. réaliser un « dossier de bienvenue » à remettre à tout primo-arrivant au moment de son inscription dans l'une des 19 communes bruxelloises, qui lui présente l'accompagnement à sa disposi-

<sup>103</sup> C. Morenville, « Primo-arrivants : le bric-à-brac bruxellois », 18 mai 2009 in [www.alterechos.be](http://www.alterechos.be)

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> Ibidem.

tion ;

2. rédiger le cahier des charges qui devra être respecté par tous les opérateurs de l'accueil en Région de Bruxelles ;
3. procéder à leur évaluation régulière ;
4. s'assurer que cet accueil est effectivement organisé sur toute l'étendue du territoire selon les principes de base du service public et faire en sorte que l'offre soit correctement complétée là où il est déficient ».

*Cette mission requiert la mise en place d'une Agence bruxelloise pour l'accueil des primo-arrivants, sous la forme d'un para-régional léger, avec un comité d'accompagnement rassemblant les principaux opérateurs de l'accueil. Quant au nombre maximum d'années de séjour sur le territoire, ce n'est pas le plus important actuellement et cela peut tout à fait se discuter après les élections... ».*<sup>107</sup>

Comme nous l'avons souligné, les politiques d'accueil des étrangers doivent aller de pair avec d'autres politiques (lutte contre les discriminations à l'embauche, lutte contre le chômage, amélioration sur le plan social...). Souvent lorsqu'on parle d'immigration, on prend en compte trois domaines, à savoir l'emploi, le logement et l'enseignement. Les immigrés souffrent de discrimination à l'embauche (qualification trop faible, maîtrise de la langue insuffisante, expérience insuffisante...), y compris ceux qui sont nés et formés en Belgique. Une autre publication du Centre d'études Jacques Georgin, intitulée « Comment mieux lutter contre les discriminations à l'embauche », fait le point sur les outils existants (par exemple : dispositions juridiques, service d'accompagnement...) et formule des propositions pour aller plus loin (par exemple : comment mieux informer et préparer le public concerné à réagir, développer des sanctions...).

Quant à l'enseignement, on observe que « *les différences de réussite entre les natifs et les migrants sont plus élevées que dans d'autres pays* ».<sup>108</sup> En outre, les enfants d'immigrés sont plus souvent orientés dans les sections professionnelles. On ne relève pas « *d'effets positifs globaux des structures étatiques*

<sup>107</sup> Ibidem : Bruxelles : le test de l'accueil des primo-arrivants, billet posté le 27 avril sur blogs.politique.eu.org/henrigoldman/20090427-bruxelles\_le\_test\_de\_l.html

<sup>108</sup> « Politiques d'intégration des migrants au niveau local en Belgique : interview d'Altay Mançon et de Dina Sensi de l'IRFAM, octobre 2009.



*sur l'insertion scolaire des migrants. Bien entendu, à un niveau individuel, on observe des parcours de réussite. Mais ils dépendent plus de conjonctures familiales et d'opportunités particulières que d'un effet de structure. Peu d'évolutions positives générales peuvent être identifiées dans la réussite scolaire, le développement des compétences linguistiques des jeunes issus de l'immigration, en particulier au sein des communautés turques et maghrébines massifiées dans les grandes villes. Cette stagnation semble être vécue par les jeunes concernés comme l'expression d'une exclusion sociale qui les pousse à renforcer leurs liens communautaires avec les tensions que cela peut produire dans leurs relations avec les autres groupes. [...] Rarement la valorisation de la diversité socioculturelle est l'objet d'initiatives. En Communauté française de Belgique, le modèle dominant est encore l'homogénéisation et le déni des différences. Les programmes et les méthodes ne sont pas adaptés à la réalité concrète vécue par les enfants de migrants et leurs familles ».<sup>109</sup>*

Quant au logement, l'accès au logement privé pour ces familles est difficile et les propriétaires sont souvent réticents à l'idée de louer leur bien aux familles immigrées.

## 8. Propositions

Nous clôturons ce chapitre en formulant ces quelques propositions :

- créer une politique intégrée d'accueil des primo-arrivants, mais sur une base volontaire. Un parcours d'intégration individuel à l'attention des primo-arrivants adultes devrait comporter un module spécifique pour permettre aux parents de mieux suivre le parcours scolaire de leurs enfants ;
- concentrer les moyens financiers au lieu de les saupoudrer ;
- assurer le pilotage de ce dispositif de cohésion sociale. Il s'agit d'évaluer annuellement les projets

<sup>109</sup> « Politiques d'intégration des migrants au niveau local en Belgique : interview d'Altay Mançon et de Dina Sensi de l'IRFAM, octobre 2009.

d'intégration sociale pour veiller à ce que l'attribution de subventions rencontre effectivement les besoins budgétaires nécessaires aux projets et non au financement récurrent d'associations éventuellement partenaires ;

- décrire de manière précise et uniforme des profils de qualification de tous les agents susceptibles d'intervenir sur le terrain dans le cadre des projets d'intégration sociale ;
- créer beaucoup plus de synergies entre les politiques de cohésion sociale, d'enseignement et de culture afin d'élaborer un véritable travail en commun avec des réponses scolaires et d'apprentissage adéquates pour répondre aux défis du « vivre ensemble » ;
- simplifier la multiplication des dispositifs légaux (voir énumération ci-avant), des critères et contrats y attenants. Un regroupement de ces différents dispositifs de cohésion et d'enseignement au sein d'une seule structure de pilotage au niveau de chaque commune serait indéniablement bénéfique.