

Conférence intergouvernementale

L'INTEGRATION LINGUISTIQUE DES MIGRANTS ADULTES: DEMARCHES POUR L'EVALUATION DES STRATEGIES ET DES PRATIQUES

Strasbourg, 24-25 juin 2010
Conseil de l'Europe

Contribution de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

INTRODUCTION À L'ECRI

L'ECRI, « Commission européenne contre le racisme et l'intolérance », est l'instance du Conseil de l'Europe chargée du monitoring des droits de l'homme ; elle est spécialisée dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Elle est composée d'experts indépendants des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Son action couvre toutes les mesures nécessaires pour combattre la violence, la discrimination et les préjugés à l'égard des personnes ou groupes de personnes au motif de la race, de la couleur, de la langue, de la religion, de la nationalité ou de l'origine nationale ou ethnique.

Activités statutaires

Les activités statutaires de l'ECRI sont au nombre de trois : 1) élaboration des rapports de monitoring pays par pays, 2) adoption des Recommandations de politique générale et 3) activités de sensibilisation.

Premièrement, l'ECRI effectue le monitoring de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9 ou 10 pays couverts chaque année. Les rapports de l'ECRI portent sur des sujets très variés, notamment le cadre juridique et institutionnel de lutte contre le racisme et la discrimination raciale, l'existence et le champ d'application de dispositions de droit constitutionnel, civil, administratif et pénal, et l'existence d'organes nationaux indépendants, spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Parmi les autres domaines couverts par l'ECRI figurent l'éducation, l'emploi, le logement, l'accès aux services, le débat public et politique sur les minorités ethniques, les politiques dans le domaine de l'asile, certaines questions ayant trait à l'immigration, etc. L'ECRI s'intéresse également à la situation de certains groupes particulièrement vulnérables. Les travaux relatifs au quatrième cycle du monitoring pays par pays, qui ont démarré en 2008, concernent essentiellement la mise en œuvre des principales recommandations formulées à l'intention des gouvernements dans les rapports du troisième cycle.

Les rapports contiennent des recommandations adressées aux gouvernements. S'il va sans dire que leur mise en œuvre n'est pas obligatoire, il importe de noter que ces recommandations acquièrent petit à petit le statut d'instruments de droit souple. Tout en s'abstenant de comparer les situations dans les différents Etats, l'ECRI a bien montré que le racisme existe partout en Europe.

Deuxièmement, en se fondant sur ces constatations, l'ECRI adopte des Recommandations de politique générale sur des questions spécifiques¹, qui servent de guides aux décideurs et

¹ RPG n° 1: La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance ; RPG n° 2: Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au

sont de plus en plus utilisées lors de l'élaboration de nouvelles politiques et de nouveaux instruments législatifs.

Troisième activité statutaire de l'ECRI : son action auprès de la société civile. L'ECRI en est convaincue, la lutte contre le racisme et la discrimination raciale ne se décide pas seulement en haut lieu, mais doit également associer la société civile. Aussi l'ECRI mène-t-elle des activités visant, dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, à faire participer les acteurs de la société civile et à leur donner les moyens d'agir, ce qui se traduit concrètement par l'organisation de tables rondes nationales (la dernière s'étant tenue à Berlin au mois de mai) et de séminaires thématiques avec des organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

L'ECRI considère que son rôle n'est pas de « dénoncer et d'humilier », mais d'apporter aux Etats une aide constructive.

Il n'est pas inutile enfin de rappeler que l'ECRI ne repose pas sur une convention. Cette particularité la distingue des autres organes de suivi du Conseil de l'Europe dont vous avez sans doute connaissance, notamment le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. L'ECRI dispose de ce fait d'une plus grande souplesse et peut mieux s'adapter aux évolutions du concept de racisme.

MESURES POSITIVES VISANT À FAVORISER L'INTÉGRATION LINGUISTIQUE

La présente conférence porte sur « l'intégration linguistique des adultes migrants ». Dans ce qui suit, je présente brièvement la façon dont l'ECRI envisage l'intégration et les mesures d'intégration. A noter que ces dernières sont de plus en plus souvent obligatoires.

Définition de l'intégration

L'ECRI voit l'intégration comme un processus réciproque, qui suppose des efforts de la part de la population majoritaire aussi bien que de la minorité, l'objectif étant de parvenir à une société intégrée, caractérisée par une reconnaissance mutuelle entre tous les groupes. La langue est sans conteste un paramètre fondamental de l'intégration, car c'est par la communication que les idées fausses et les stéréotypes peuvent être éliminés et que des liens peuvent se tisser. Pour autant, les migrants ne doivent aucunement se sentir obligés d'abandonner leur langue et leur culture : intégrer ne signifie pas gommer les différences.

Mesures positives

L'intégration suppose aussi que l'Etat prenne une part active au processus. Les autorités nationales doivent garantir l'égalité des droits et la dignité pour tous, et donc combattre la discrimination, notamment en inscrivant son interdiction dans la législation. L'ECRI estime que les Etats devraient explicitement indiquer que la discrimination en raison de la langue n'est pas admise. Cela étant, pour permettre aux migrants de participer à la vie sociale de façon effective, de simples interdictions ne sont pas suffisantes. Il serait par conséquent souhaitable que les autorités nationales prennent des mesures positives, c'est-à-dire des mesures législatives et politiques temporaires pour pallier une situation où les migrants ont *de facto* moins de possibilités que la majorité, notamment parce qu'ils ne parlent pas la

niveau national ; RPG n° 3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes ; RPG n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles ; RPG n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans ; RPG n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet ; RPG n° 7 : Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ; RPG n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme ; RPG n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme ; RPG n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire ; RPG n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police ; RPG n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.

langue officielle. Autrement dit, les mesures positives visent à réduire les inégalités de fait, de sorte que les migrants aient les mêmes chances que la population majoritaire et puissent participer pleinement à tous les domaines de la vie.

Apprentissage de la langue

On comprendra sans difficulté que les immigrés sont exposés à des inégalités de fait parce qu'ils ne parlent pas la langue officielle. Sur le marché de l'emploi, à l'école et dans tous les domaines de la vie, leurs chances sont moindres, ce qui freine incontestablement leur intégration. La discrimination en raison de la langue est extrêmement fréquente. C'est pourquoi, dans plusieurs rapports nationaux, l'ECRI invite instamment les autorités à donner aux migrants, mais aussi aux réfugiés² et aux demandeurs d'asile³, la possibilité d'apprendre la langue nationale. Il y va de leur capacité à interagir avec les personnes qui les entourent.

Dans plusieurs rapports récents, l'ECRI définit les caractéristiques que doivent présenter les cours de langues pour immigrés : ceux-ci doivent être de bonne qualité et proposés dans toutes les régions du pays concerné. De plus, il serait souhaitable que ces cours soit gratuits ou presque, car un prix trop élevé pourrait dissuader certains immigrés de s'y inscrire⁴.

Interprétation et traduction des documents

Si les cours de langue pour immigrés sont essentiels, ils ne suffisent toutefois pas à supprimer toutes les difficultés rencontrées dans la vie publique en raison de la barrière linguistique, notamment parce que l'apprentissage d'une langue demande du temps. L'ECRI note, dans ses rapports nationaux, que l'incapacité des fonctionnaires à communiquer avec les immigrés ou les demandeurs d'asile peut entraîner des malentendus, des tensions et, dans le pire des cas, des décisions arbitraires. Elle a donc recommandé à plusieurs reprises aux autorités nationales de faire en sorte que les fonctionnaires qui ont affaire aux immigrés et aux demandeurs d'asile reçoivent une formation en langues ou bénéficient des services d'un interprète⁵.

Parallèlement, l'ECRI indique que les documents écrits contenant des informations importantes devraient également être publiés dans les principales langues parlées par les immigrés. Concrètement, l'ECRI a par exemple recommandé aux autorités d'un pays de publier dans plusieurs langues une brochure d'information sur la législation contre la discrimination afin que les migrants, qui sont particulièrement exposés à la discrimination, connaissent leurs droits et la procédure à suivre pour obtenir réparation⁶.

MESURES D'INTÉGRATION OBLIGATOIRES

L'ECRI ne saurait trop insister sur l'importance de l'apprentissage, par les immigrés, de la langue du pays d'accueil. Dans ses rapports, elle salue toujours les initiatives visant à encourager l'apprentissage des langues.

Définition du devoir de s'intégrer

Cela étant, l'ECRI observe un changement de politiques dans le contexte des récents « débats sur l'intégration » menés dans de nombreux pays : les cours de langue ne sont plus présentés comme un choix susceptible de faciliter l'intégration, mais comme une exigence à satisfaire pour être accepté dans la société. Ainsi, dans de nombreux pays d'Europe, les immigrés doivent maintenant réussir des tests de langue pour obtenir certains droits ou

² Exemples récents : Slovaquie, Estonie.

³ Exemples récents : Slovaquie, Hongrie.

⁴ Exemples récents : Estonie, Belgique, Suisse, Norvège.

⁵ Exemples récents : Grèce, Bulgarie.

⁶ Allemagne

certaines prestations. Le discours public présente souvent ce passage obligé comme une « preuve de la volonté d'intégration des migrants ». De nombreux Etats passent ainsi du « droit de s'intégrer » au « devoir », voire à l'« obligation (fixée par la loi) de s'intégrer ». En d'autres termes, dans de plus en plus d'Etats, les migrants ont accès à des droits si et seulement si ils se conforment à des mesures d'intégration.

Lors de ses travaux relatifs au monitoring pays par pays, l'ECRI a relevé différents critères mis en place par les Etats : dans certains cas, les migrants doivent passer des tests linguistiques et atteindre certains niveaux ; parfois ils sont tenus de réussir des tests d'éducation civique ; d'autres fois encore une simple attestation prouvant qu'ils ont assisté à des formations de ce type suffit. (Dans ce qui suit, je m'intéresse uniquement aux formations et aux tests en langues).

Problèmes

L'ECRI estime que, de toute évidence, ces nouvelles politiques posent certains problèmes :

Premièrement, elles peuvent être discriminatoires. Comment, en effet, les Etats sélectionnent-ils les groupes de personnes auxquels ils demandent de passer des tests linguistiques ou de satisfaire à d'autres exigences analogues ? Plusieurs Etats de l'Union européenne/Espace économique européen (EU/EEE) imposent des obligations plus contraignantes aux non-ressortissants des pays de l'UE/EEE. Le droit à la libre circulation des personnes et à la liberté d'établissement dans l'UE/EEE peut certes justifier cette différence de traitement⁷. Mais ne pas réserver un même traitement à des ressortissants de pays tiers différents s'explique en revanche difficilement. Pour évaluer si une différence de traitement est nécessaire et proportionnée, l'ECRI applique des critères stricts. Par exemple, elle juge inacceptable que seuls des ressortissants de pays possédant un certain niveau de développement économique ou politique ou des Etats membres de la Conférence islamique internationale⁸ soient soumis à de mesures d'intégration⁹.

Deuxièmement, même dans le cas où tous les non-ressortissants sont tenus à la même obligation de passer un test linguistique pour avoir accès à certains droits, l'ECRI émet de sérieux doutes quant à l'opportunité de recourir aux sanctions pour réaliser l'objectif d'intégration. Autrement dit, elle n'est pas toujours convaincue du fait que la confiscation des droits (qui constitue incontestablement une sanction) soit nécessaire et proportionnée.

Troisièmement, pour l'ECRI, les mesures d'intégration obligatoires telles que les tests linguistiques ne facilitent pas l'intégration des immigrants, mais sont souvent un vecteur de stigmatisation par la population majoritaire. En d'autres termes, elles peuvent être contre-productives : loin de favoriser l'intégration, ces mesures justifient l'exclusion de ceux qui échouent au test.

Précautions

Dans ses rapports, l'ECRI demande aux Etats qui mettent en place des mesures d'intégration obligatoires de prendre un certain nombre de précautions : ces Etats doivent effectuer un suivi pour s'assurer que les mesures prises sont vraiment utiles et qu'elles se traduisent, dans les faits, par une meilleure intégration. Ce suivi nécessite de collecter des

⁷ Dans son quatrième rapport sur la Norvège (paragraphe 107 et 110), l'ECRI met en doute la différence de traitement entre les ressortissants et les non-ressortissants des pays de l'UE/EEE en ce qui concerne les programmes d'intégration ; cela dit, les observations formulées dans ce rapport ne doivent pas être considérées comme le point de vue général de l'ECRI sur ces questions. Voir CRI(2009)10 p. 7

⁸ Allemagne : cette disposition réglementaire, qui ne concernait qu'un Land (Bade-Wurtemberg), avait été abrogée à la date de publication du rapport de l'ECRI.

⁹ Voir CRI(2009)10 : Lignes directrices concernant le traitement des questions touchant à l'intégration et la non-discrimination dans les travaux de monitoring pays-par-pays de l'ECRI.

données pertinentes, car l'intégration est un concept subjectif, aux contours mal définis, et donc difficilement mesurable. En outre, les Etats doivent faire la preuve que la mise en place du test n'a pas eu pour effet de dissuader d'emblée les personnes de demander à bénéficier d'un droit. Ainsi, même lorsque 99 % des candidats réussissent le test linguistique, le risque existe que certains ne se soient pas inscrits et restent par conséquent exclus de l'accès à un droit. Les Etats qui optent pour des tests linguistiques doivent faire preuve de transparence et prévoir une procédure de recours pour ceux qui échouent.

L'ECRI examine, dans plusieurs de ses récents rapports, les exigences linguistiques dans un certain nombre de domaines :

Accès aux prestations sociales

L'ECRI a étudié le cas¹⁰ où des demandeurs de logements sociaux ou des locataires de tels logements devaient montrer qu'ils étaient prêts à apprendre la langue officielle (et à participer à un programme d'intégration). Ceux qui ne parvenaient pas à « montrer qu'ils étaient prêts » — critère on ne peut plus vague — pouvaient *in fine* se voir refuser l'accès au logement social, voire être déchus de leurs droits. Or l'un des objectifs poursuivis par cette réglementation était l'intégration.

De façon générale, l'ECRI émet de sérieux doutes à l'égard des mesures qui réservent un traitement différent en matière de droits sociaux à des personnes qui résident légalement dans un pays. Même lorsque ces mesures visent un but légitime, elles sont souvent disproportionnées, et donc discriminatoires. Dans le cas en question, l'ECRI a demandé aux autorités de revoir leur législation et de mettre en place, de préférence à des sanctions, des mesures d'incitation à l'apprentissage de la langue.

Autorisations de séjour

L'ECRI estime que le fait de subordonner la délivrance ou la prolongation d'une autorisation de séjour à des tests linguistiques pose problème, car, de toute évidence, la sanction *ultima ratio*, à savoir le retrait de cette autorisation, a des conséquences particulièrement graves pour la personne concernée. Le risque de mesure disproportionnée apparaît alors clairement. En matière de mesures d'intégration obligatoires et de tests linguistiques, les autorités doivent donc garder à l'esprit que, pour les personnes tenues de se conformer à ces mesures, l'enjeu est d'importance : il y va de leur droit à résider légalement dans un pays.

L'ECRI recommande aux Etats qui optent pour des critères linguistiques de veiller à ce que les immigrants bénéficient d'un véritable soutien pour pouvoir réussir le test qui leur est demandé.

Regroupement familial

Plusieurs Etats examinent la possibilité de demander aux personnes candidates au regroupement familial de passer des tests linguistiques avant d'entrer dans le pays. Certains ont déjà mis en place une réglementation en la matière.

L'ECRI n'est pas convaincue que de telles mesures facilitent l'intégration.

- En fait, l'obligation de prouver que l'on maîtrise la langue prolonge la période pendant laquelle les membres de la famille sont séparés, ce qui fait obstacle à l'intégration du parent déjà présent dans le pays d'accueil.
- Il peut être très difficile de trouver des cours de langue de qualité dans le pays d'origine. L'ECRI a observé que, dans certains cas, les cours de langue sont dispensés en ligne. Il va sans dire que les habitants des régions ne bénéficiant pas de l'infrastructure appropriée sont exclus de ce type d'offre. Quant aux écoles de langue, elles n'existent souvent que dans les zones urbaines.

¹⁰ Belgique

- Les cours de langue proposés dans le pays d'origine sont parfois onéreux, ce qui a un fort effet dissuasif.
- Les cours dispensés dans un pays où la langue est effectivement parlée sont en principe plus efficaces.

Il découle clairement de ce qui précède que le fait d'organiser des tests de langue dans les pays d'origine peut être plus néfaste que bénéfique. En effet, en procédant ainsi, le pays d'accueil peut faire naître un sentiment de marginalisation ou rendre impossible l'immigration depuis certaines régions. Dans ses rapports, l'ECRI a recommandé aux Etats d'être particulièrement attentifs à ces problèmes lors de la mise en place de tels critères linguistiques¹¹.

Naturalisation

Il est très fréquent que les Etats exigent des candidats à la naturalisation de maîtriser la langue nationale. Etant donné que l'ensemble des droits politiques, sociaux et économiques ne s'appliquent qu'aux seuls ressortissants, la citoyenneté crée un fort sentiment d'appartenance. L'ECRI est donc convaincue qu'il devrait être possible, dans une mesure raisonnable, d'obtenir la citoyenneté et que les critères de naturalisation doivent être proportionnés. Il serait en outre souhaitable d'aider efficacement les candidats à la naturalisation pour qu'ils réussissent le test qui leur est demandé¹².

Conclusion

De façon générale, l'ECRI estime que les Etats devraient envisager et présenter les formations linguistiques comme une occasion d'aider les immigrés à prendre pleinement part à la société et à devenir des citoyens convaincus que leurs droits et leur dignité sont protégés dans le plein respect de l'égalité. Il conviendrait de veiller à ce que la population majoritaire ne perçoive pas à tort les mesures d'intégration obligatoires éventuellement mises en place comme des dispositions visant à stigmatiser les nouveaux arrivants. Si les intéressés perçoivent les mesures d'intégration prises par l'Etat comme une façon de les stigmatiser — quand bien même ce ne serait pas le but recherché —, la mise en œuvre de ces mesures ne se fera pas sans heurts.

Pour l'ECRI, les autorités ne devraient pas subordonner les autorisations de séjour à des exigences disproportionnées en matière de connaissances linguistiques. L'ECRI estime en outre que pour éviter tout risque de discrimination, l'accès aux droits sociaux ne devrait pas dépendre de critères linguistiques.

¹¹ Exemples récents : Allemagne et France.

¹² Exemple récent : Estonie