

La dimension des droits de l'homme dans les politiques d'intégration des immigrants et des réfugiés



Document thématique



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

DOCUMENT THÉMATIQUE
La dimension
des droits de l'homme dans
les politiques d'intégration
des immigrants et des réfugiés

Évaluation comparative dans
une sélection d'États membres
du Conseil de l'Europe

Document thématique publié par le
Représentant spécial du Secrétaire Général
sur les migrations et les réfugiés

Ce document thématique a été préparé
par le Professeur Sergio Carrera,
professeur au Centre des politiques
migratoires de l'Institut universitaire
européen et le Docteur Zvezda Vankova,
chercheuse à la faculté de droit de
l'université de Maastricht, en leur qualité
d'experts indépendants. Les opinions
exprimées dans ces travaux relèvent de
la responsabilité de leurs auteurs et ne
reflètent pas spécifiquement la politique
officielle du Conseil de l'Europe.
Conseil de l'Europe, mars 2019
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Sommaire

SOMMAIRE	3
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	5
INTRODUCTION	7
NORMES DU CONSEIL DE L'EUROPE	11
2.1. La Convention européenne des Droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme	11
2.2. La Charte sociale européenne	14
2.3. Autres normes et recommandations du Conseil de l'Europe	15
NORMES DE L'UNION EUROPÉENNE	19
3.1. Mesures d'intégration dans la législation de l'UE relative à la migration	19
3.2. Principes applicables aux mesures d'intégration en vertu du droit communautaire	23
POLITIQUES D'INTÉGRATION DANS CERTAINS ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE	25
4.1. Mesures relatives au regroupement familial	25
4.2. Conditions d'accès à la résidence permanente ou de longue durée	41
4.3. Incidences sur les droits de l'homme et pratiques prometteuses	44
CONCLUSIONS	51
MÉTHODOLOGIE	53
REMERCIEMENTS	55

Résumé analytique

En 2015,¹ la croissance rapide des flux de migrants et de réfugiés arrivant en Europe a dévoilé au grand jour les lacunes existantes et mis l'accent sur les limites structurelles des dispositifs d'accueil nationaux, à travers plusieurs pays européens. Les capacités d'accueil locales et nationales ont été mises à rudes épreuve. En réponse aux arrivées massives, certains pays européens ont introduit des politiques à l'origine de nouvelles barrières à l'intégration dans la société, des migrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Ce document thématique a été conçu dans le but d'accompagner les États membres dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'intégration garantissant les droits de l'homme et les libertés fondamentales des migrants et des réfugiés, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme. Il présente des informations sur l'application des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et sur les normes juridiques de l'Union européenne dans le domaine de l'intégration des migrants et des réfugiés. Il analyse la dimension des droits de l'homme dans les politiques d'intégration en vigueur dans 11 États membres sélectionnés en fonction d'un ensemble de critères, parmi lesquels le nombre élevé de migrants et de réfugiés, la diversité des politiques d'intégration et l'équilibre géographique. Ce document thématique examine de près l'incidence positive que la jouissance du droit au respect de la vie privée et familiale et la sécurité de la résidence peuvent avoir sur l'intégration des immigrants et des réfugiés et sur les politiques en la matière. En recueillant et en analysant les données à travers une approche comparative, ce document thématique constitue un outil utile permettant d'identifier les bonnes pratiques en matière d'intégration.

Les politiques d'intégration linguistique et civique obligatoires représentent un défi majeur en ce qui concerne les normes relatives aux droits de l'homme. Ceci est particulièrement vrai dans les phases de mise en œuvre pratique de telles politiques, car certains groupes de demandeurs peuvent être plus sévèrement touchés par les sanctions lorsqu'ils échouent aux tests, examens ou contrats d'intégration. Ce qui est renforcé par le fait que, souvent, les indicateurs relatifs à l'intégration ne sont pas adaptés aux besoins spécifiques de certains candidats et groupes vulnérables, augmentant ainsi le risque de discrimination. D'autres conditions supplémentaires comme des plafonds de revenus, de longs délais d'attente, des exigences en termes de logement et la réduction de certains avantages financiers, alourdissent les procédures et réduisent leur efficacité, restreignant davantage le regroupement familial et l'intégration.

Les conclusions de ce document thématique encouragent le recours à des politiques favorisant une intégration volontaire plutôt qu'une intégration obligatoire, qui serait susceptible de restreindre les droits de l'homme des immigrés et des réfugiés, d'accroître la précarité des demandeurs d'asiles et de leurs familles en matière de séjour et de présenter des effets discriminatoires. Il serait souhaitable que les États membres du Conseil de l'Europe investissent dans des politiques d'intégration volontaire et à long terme, afin de surmonter les obstacles juridiques et pratiques à l'insertion sur le marché du travail et garantir aux immigrés et aux bénéficiaires de la protection internationale un accès suffisant aux services de santé et de logement pour leur assurer une qualité de vie digne. Ces mesures devraient s'accompagner de la mise en place de dispositifs d'évaluation robustes et indépendants, qui permettraient de suivre les impacts concrets et l'efficacité sur le long terme des politiques d'intégration en vigueur et de s'assurer de leur totale conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme.

Chapitre 1

Introduction

Ce document thématique s'intéresse à la dimension des droits de l'homme dans les politiques d'intégration de certains États membres du Conseil de l'Europe, à savoir : le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Portugal, la Suède, la Turquie, la Fédération de Russie (« Russie ») et le Royaume-Uni. Il propose une évaluation socio-juridique comparative de la portée, des objectifs et des résultats de leurs politiques d'intégration récentes à la lumière des normes relatives aux droits de l'homme énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée « la Convention »), principalement des politiques élaborées par la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que d'autres normes du Conseil de l'Europe. Certains des États concernés sont également membres de l'Union européenne (UE). Lorsqu'elle traite de ces derniers, l'analyse prend en compte les normes juridiques de l'UE en la matière. La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée CJUE ou « Cour de Luxembourg ») a élaboré des principes permettant de tester la légalité des politiques d'intégration relevant de l'acquis de l'UE et leur respect des droits fondamentaux.

Le concept d'intégration manque d'une définition commune. Il ne s'agit pas d'un terme univoque. Dans le contexte du Conseil de l'Europe, l'intégration sociale trouve ses racines dans la protection de la dignité humaine², la non-discrimination et la participation des individus aux sociétés d'accueil. Elle s'entend comme un processus à double sens et, dans sa Résolution 2176 (2017), l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) décrit l'intégration comme « un processus continu, et non une fin en soi, fondé sur une coopération tripartite constructive entre les autorités, la communauté d'accueil (en particulier la société civile) et les réfugiés »³, en s'intéressant non seulement aux immigrés eux-mêmes mais également aux responsabilités des sociétés d'accueil et des autorités de l'État. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe précise que les politiques d'intégration « devraient respecter la diversité culturelle de la société et éviter en toutes circonstances la stigmatisation des migrants et des personnes issues de l'immigration »⁴.

L'intégration revêt d'autres formes lorsqu'elle s'applique aux demandeurs d'asile, aux bénéficiaires de protections subsidiaires et aux réfugiés. Des conditions et des politiques d'accueil nationales efficaces ainsi qu'un traitement de grande qualité influent profondément sur la réussite de l'intégration des demandeurs d'asile. Pour les personnes reconnues sous le statut de réfugié ou bénéficiant d'un autre type de statut de protection internationale, des politiques d'intégration garantissant des conditions d'accueil et de vie de haute qualité et sur le long terme, en vertu des droits

socio-économiques inscrits dans la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de Genève) et son protocole de 1967, ont été jugés essentiels pour garantir des solutions durables aux réfugiés⁵.

Il est unanimement reconnu que la notion d'intégration implique un processus de participation, d'interaction et de compréhension multidimensionnel, engageant des acteurs multiples, et englobant les sociétés dans leur ensemble⁶. Les États membres du Conseil de l'Europe présentent des contextes historiques, politiques, constitutionnels et migratoires qui leur sont propres. Ceux-ci déterminent souvent les approches qui sous-tendent leur politiques migratoires et lorsqu'elles existent, leurs politiques d'intégration⁷. Depuis le début du siècle, on observe une tendance croissante à ce que les politiques nationales d'intégration comportent à la fois une dimension « civique » (modes de vie et valeurs) et/ou une composante de compétence linguistique⁸. Ces politiques peuvent prendre la forme de tests, de programmes, d'accords, de cours ou de contrats. Selon leur forme spécifique, elles peuvent servir d'outil à l'État pour limiter ou restreindre le regroupement familial et l'établissement permanent dans le pays d'accueil. Ce faisant, ces politiques peuvent porter atteinte aux droits de l'homme⁹.

Ce document thématique aborde quatre grandes questions de recherche : premièrement, quels sont les principaux droits fondamentaux menacés lors de la mise en œuvre de politiques d'intégration restrictives relatives aux immigrés et aux réfugiés ? Deuxièmement, quelles sont les politiques nationales d'intégration en vigueur dans les États membres du Conseil de l'Europe sélectionnés ? Quels sont leurs formes et leur contenu ? Sont-elles volontaires ou obligatoires ? Quelles sont les conséquences de l'échec à se conformer à une politique d'intégration obligatoire ? Troisièmement, qu'impliquent des politiques d'intégration restrictives, en matière droits de l'homme ? L'accent est mis sur les politiques d'intégration qui définissent les conditions ou les exigences que doivent remplir les ressortissants de pays tiers pour bénéficier du regroupement familial ou obtenir un permis de séjour de longue durée. Quatrièmement, existe-t-il des pratiques nationales d'intégration présentant des caractéristiques positives ou constituant des « pratiques prometteuses » pour faciliter et encourager l'intégration socio-économique et le respect des droits de l'homme ?

Les politiques d'intégration s'entendent ici comme des mesures de politique publique nationale comportant une ou plusieurs des composantes suivantes : intégration civique et aptitudes linguistiques ; autres politiques connexes limitant ou prévoyant des sanctions affectant la jouissance du regroupement familial et du séjour de longue durée des ressortissants de pays tiers, notamment l'accès à l'emploi, aux avantages sociaux et à l'aide sociale. Le document thématique couvre les politiques d'intégration concernant les immigrés ou les ressortissants de pays tiers ne bénéficiant pas d'un droit à une protection internationale, ainsi que les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Toutefois, les ressortissants de pays membres de l'UE qui remplissent les conditions requises pour être citoyens européens, les membres de leur famille ressortissants de pays tiers, les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, les minorités nationales et les apatrides ne sont pas concernés par la présente analyse.

Les sections 2 et 3 établissent des critères de référence comparatifs en synthétisant les principales normes relatives aux droits de l'homme pertinentes pour les politiques d'intégration, en particulier la Convention, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne et les autres instruments non juridiquement contraignants du Conseil de l'Europe, ainsi que les normes de l'Union européenne. La section 4 présente une analyse comparative des politiques d'intégration et des mesures relatives au regroupement familial et à la résidence permanente et à long terme, en vigueur dans une sélection d'États membres du Conseil de l'Europe. La dimension des droits de l'homme dans ces politiques est analysée dans la section 5, qui identifie également un ensemble de pratiques prometteuses dans une sélection d'États membres où les politiques d'intégration favorisent l'inclusion socio-économique.

Chapitre 2

Normes du Conseil de l'Europe

2.1. La Convention européenne des Droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme

Compte tenu de l'objectif spécifique du présent document thématique qui consiste à analyser les aspects restrictifs des politiques d'intégration des migrants, l'accent est mis sur le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8)¹⁰ et sur l'interdiction de discrimination (article 14), qui peuvent être affectés, directement ou indirectement, par des politiques ou mesures fixant des exigences concernant le regroupement familial et le séjour permanent de longue durée.

2.1.1. Droit au respect de la vie privée et familiale

Bien que la Convention ne prévoie pas le droit d'entrée dans un État membre du Conseil de l'Europe pour les membres de la famille des immigrés, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a accordé une protection dans deux types d'affaires distinctes au titre de l'article 8 de la Convention : premièrement, lorsque des restrictions disproportionnées dans le contexte d'un déplacement/d'une expulsion entraînent une rupture du lien familial ; et deuxièmement, en cas de refus d'accueil aux fins d'un regroupement familial.

De nombreuses affaires d'expulsion au titre de l'article 8 de la Convention concernaient des résidents de longue durée et, par conséquent, leur intégration a pesé de manière significative dans le raisonnement de la Cour. Depuis l'affaire *Boultif c. Suisse* en 2000¹¹, la Cour européenne des droits de l'homme a élaboré un ensemble de critères pour évaluer ces demandes, certains d'entre eux sont liés au degré d'intégration de l'individu dans l'État d'accueil (en particulier : la durée du séjour de l'individu, sa situation familiale et les difficultés auxquelles son partenaire serait confronté dans son pays d'origine, évaluant ainsi les difficultés de réinsertion du conjoint dans la société).

Deux facteurs supplémentaires ont été ajoutés par la Cour sur la base de l'arrêt *Üner c. Pays-Bas* de 2005¹² : premièrement, l'intérêt supérieur et le bien-être des enfants en ce qui concerne les difficultés qu'ils risquent de rencontrer dans le pays vers lequel le demandeur risque d'être expulsé ; deuxièmement, la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec le pays hôte et le pays de destination, faisant de l'intégration un critère incontournable à prendre en compte par les tribunaux. Ce faisant, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que les liens et les relations des résidents de longue durée dans le pays d'accueil justifient une protection de leur vie privée, indépendamment de l'existence de la vie familiale. Plus précisément, la Cour a jugé que l'article 8 de la Convention protège « le droit de

nouer et entretenir des liens avec ses semblables et avec le monde extérieur et qu'il englobe parfois des aspects de l'identité sociale d'un individu ». Elle ajoute « [qu'] il faut accepter que la totalité des liens sociaux entre les immigrés installés et la communauté dans laquelle ils vivent font partie intégrante de la notion de "vie privée" au sens de l'article 8 ». Cela signifie que plus la personne réside longtemps dans un pays donné, plus les liens avec ce pays sont forts et plus l'État a la responsabilité d'assurer la sécurité du séjour.

La Cour européenne des droits de l'homme prend en considération un certain nombre d'autres facteurs pertinents pour l'intégration des immigrés, tels que : (tentatives d'acquisition) de la nationalité¹³, liens avec le pays de nationalité¹⁴, langue¹⁵ et intégration sur le marché du travail¹⁶.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires d'admission au titre de l'article 8 de la Convention¹⁷ montre que les États bénéficient généralement d'une marge d'appréciation plus large dans les affaires de regroupement familial que dans les affaires d'expulsion. Jusqu'à présent, la jurisprudence de la Cour a mis en avant le droit des États à gérer l'entrée des étrangers sur leur territoire. Comme la Cour l'a jugé dans l'affaire *Gül c. Suisse*¹⁸, l'article 8 de la Convention ne contient pas d'obligation générale pour les parties contractantes de respecter le choix des couples mariés quant au lieu de résidence et d'établissement. Par conséquent, les politiques migratoires restrictives, dans ce contexte, ne constituent généralement pas une violation de l'article 8. Dans la plupart des cas, elles sont considérées comme poursuivant un objectif légitime et la Cour européenne des droits de l'homme ne remet pas en cause leur bien-fondé à la lumière de leurs effets sur des groupes d'individus, notamment en matière de discrimination.

L'approche traditionnelle de la Cour consiste à déterminer s'il est raisonnable d'attendre des immigrés qu'ils déplacent leur vie familiale dans un autre pays, à moins qu'ils puissent prouver qu'il existe de sérieux obstacles à l'exercice de la vie familiale dans le pays d'origine. Depuis 1985, aucun jugement ne s'est écarté de cette « doctrine de l'ailleurs » telle qu'établie initialement dans l'affaire *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*¹⁹. Les liens avec le pays d'origine, qui font partie de cette même doctrine, ont joué un rôle décisif dans l'appréciation de l'intérêt des requérants à jouir de la vie familiale et du pouvoir de l'État de gérer les migrations dans le cadre du critère de proportionnalité de la Cour.

Les demandeurs doivent prouver qu'ils ne peuvent pas exercer leur droit à la vie familiale ailleurs, même lorsque l'affaire concerne des enfants qui ont été séparés de leurs parents²⁰. L'approche de la Cour dans les affaires impliquant des enfants séparés de leurs parents dépend en grande partie des circonstances particulières de chaque affaire. L'affaire *Sen c. Pays-Bas* de 2001²¹ est un premier exemple de refus d'admission pour raisons familiales ayant été jugé contraire à l'article 8 de la Convention. La Cour européenne des droits de l'homme a décidé que le refus d'autoriser une mineure turque à rejoindre ses parents et sa famille aux Pays-Bas violait la Convention.

Cette affaire et d'autres affaires ultérieures²² montrent que le demandeur devra se trouver dans des circonstances plutôt extrêmes et principalement fondées sur sa situation spécifique pour qu'une plainte concernant un refus de regroupement familial puisse être retenue. L'une des circonstances dans lesquelles la Cour semble

conclure à l'existence d'obstacles insurmontables à l'établissement dans le pays d'origine est lorsque le demandeur a fondé une famille dans le pays d'accueil et que d'autres enfants sont nés et ont grandi dans son pays d'origine. Dans de tels cas, la Cour a reconnu qu'à la suite des décisions du pays d'accueil, les demandeurs devaient faire un choix entre leurs enfants résidant dans le pays d'accueil et ceux résidant dans le pays d'origine²³.

En ce qui concerne l'intégration, la Cour européenne des droits de l'homme examine l'étendue des liens culturels et linguistiques de l'enfant avec son pays d'origine pour déterminer s'il est possible de développer une vie familiale dans ce pays²⁴, son degré de dépendance vis-à-vis de ses parents²⁵ et son âge²⁶. Concernant le regroupement familial des réfugiés, la Cour a développé une approche jurisprudentielle distincte, avec une protection renforcée du droit à la vie familiale, qui inclut le regroupement familial : le regroupement familial est ici reconnu comme le seul moyen de protéger le droit au respect de la vie familiale des réfugiés²⁷. Cela signifie que la « doctrine de l'ailleurs » ne peut pas être appliquée, étant donné la situation difficile des réfugiés. Comme la Cour l'a précisé dans l'affaire *Mengesha Kimfe c. Suisse*, dans le cas des réfugiés et des autres personnes qui ne peuvent ni être déplacés ni être expulsés, il existe *ipso facto* des obstacles insurmontables à l'établissement de la vie familiale dans leur pays d'origine²⁸.

2.1.2. Interdiction de discrimination

L'article 14 de la Convention constitue une norme tout aussi centrale du Conseil de l'Europe pour l'évaluation des politiques d'intégration. Son objectif est d'assurer une protection contre la discrimination dans l'exercice des droits et libertés garantis par la Convention, qu'elle soit fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Bien que l'article 14 soit appliqué conjointement avec d'autres droits fondamentaux consacrés par la Convention, il est applicable, comme cela a été clairement démontré dans l'affaire *Thlimmenos c. Grèce* en 2000, lorsque les faits d'une affaire relèvent d'une autre disposition substantielle de la Convention ou de ses Protocoles. Cela signifie qu'une politique qui soulève des questions au sujet de l'une des dispositions de fond de la Convention, sans toutefois violer cette disposition, peut violer l'article 14 lorsqu'elle est lue conjointement avec cette disposition.

L'article 14 est complété par le Protocole n° 12 de la Convention, qui prévoit une interdiction générale de discrimination par son article premier, étendant la portée de la protection à tout droit énoncé par la loi. Le nombre d'États parties qui ont ratifié le Protocole est encore assez faible²⁹.

La question de la non-discrimination en matière d'intégration était cruciale dans l'affaire *Biao c. Danemark*³⁰. L'affaire portait sur la législation danoise relative à l'octroi du regroupement familial et sur sa conformité avec la Convention. La loi danoise relative aux étrangers prévoit une condition d'attachement selon laquelle le regroupement familial ne peut être accordé que si les conjoints demandeurs – y compris les ressortissants danois et étrangers – ont des liens profonds avec le Danemark qui sont considérés comme plus forts que ceux avec tout autre pays du monde d'où ils peuvent provenir. Ce critère « d'ailleurs » a ensuite été complété par une autre

règle qui exemptait de cette obligation les ressortissants danois ayant la nationalité danoise depuis 28 ans, qui demandaient le regroupement familial.

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la loi danoise constituait une discrimination injustifiée entre citoyens, fondée sur l'origine ethnique et/ou nationale et l'a déclarée incompatible avec l'article 14 de la Convention. Elle a estimé que si les mesures de contrôle de l'immigration pouvaient être jugées compatibles avec l'article 8/2 de la Convention, cela ne signifiait pas qu'elles étaient également conformes à l'article 14 de la Convention. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé le principe selon lequel l'article 8 de la Convention ne peut pas être utilisé pour forcer un État à respecter le choix du pays de résidence d'une famille ou à autoriser le regroupement familial.

Ce qui rend cette affaire particulièrement pertinente pour le présent document thématique, c'est que la Cour européenne des droits de l'homme a utilisé la norme *D. H. et autres*³¹ et analysé la légitimité de l'objectif poursuivi par les règles danoises de réunification nationale et non sa proportionnalité. Dans l'affaire *D. H. et autres c. République tchèque*, la Cour a conclu qu'il peut y avoir discrimination lorsqu'une politique générale ou une mesure a des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe particulier. L'appréciation juridique de la Cour ne portait pas seulement sur les effets individuels d'une mesure particulière, mais également sur les effets de groupe éventuels.

L'affaire *Biao* montre comment, dans ces situations, la Cour européenne des droits de l'homme tend à transférer la charge de la preuve aux États pour qu'ils fournissent des justifications et des preuves plus solides prouvant que leurs politiques migratoires respectent les droits de l'homme. La Cour a demandé au Danemark de soutenir et de fournir des éléments de preuve pour justifier la différence de traitement qui n'équivaudrait pas à une discrimination entre nationaux en fonction de l'origine nationale et ethnique. La jurisprudence de la Cour en matière de discrimination indirecte va au-delà de l'évaluation de la situation particulière d'un demandeur dans une affaire de regroupement familial. La légitimité des politiques migratoires nationales est de plus en plus contrôlée.

2.2. La Charte sociale européenne

Les normes énoncées dans la Charte sociale européenne révisée, en particulier l'article 19, paragraphe 6 (sur le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance), sont tout aussi essentielles pour évaluer les politiques d'intégration. Cet article stipule que les parties s'engagent « à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire ». Dans son préambule, le considérant 16 souligne que la famille est une cellule fondamentale de la société qui doit être protégée pour assurer son plein épanouissement. Le Comité européen des droits sociaux, qui évalue si les États parties respectent, en droit et en pratique, les dispositions de la Charte sociale européenne³², constitue une source importante de normes supplémentaires en matière de regroupement familial et d'intégration. Dans ses conclusions examinant les restrictions imposées par les pays membres au regroupement familial, le Comité a déclaré que :

Les mesures d'intégration obligatoires avant ou après le départ (comme les tests d'aptitudes linguistiques et d'intégration civique à l'étranger) qui doivent être suivies par les membres de la famille pour qu'ils soient autorisés à entrer dans le pays ou pour obtenir un permis de séjour constituent une restriction susceptible de vider de sa substance le droit garanti par l'article 19, paragraphe 6, et ne sont donc pas conformes aux dispositions de la Charte sociale européenne ;

Une période d'attente dépassant un an n'est pas conforme à la Charte sociale européenne³³ ; En ce qui concerne les limites d'âge, le regroupement familial doit être possible pour les enfants âgés entre 18 et 21 ans³⁴ ;

L'exigence d'un logement convenable ne devrait pas être restrictive au point d'empêcher le regroupement familial³⁵ ; et

que les travailleurs migrants qui disposent d'un revenu suffisant pour subvenir aux besoins des membres de leur famille ne devraient pas se voir automatiquement refuser le droit au regroupement familial sur la base de l'origine de ce revenu, dans la mesure où ils ont légalement droit aux prestations dont ils peuvent bénéficier³⁶.

2.3. Autres normes et recommandations du Conseil de l'Europe

Les organes du Conseil de l'Europe ont formulé un grand nombre de recommandations et de résolutions couvrant divers aspects des droits de l'homme liés aux politiques d'intégration et de migration³⁷. Bien qu'elles ne soient pas juridiquement contraignantes pour les pays du Conseil de l'Europe, elles fournissent aux États membres des lignes directrices avec une dimension interprétative étendue, pour la conception et la mise en œuvre de leurs politiques d'intégration, en tenant dûment compte des normes juridiquement contraignantes relatives aux droits de l'homme.

La Recommandation CM/Rec(2011)1 sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil³⁸ encourage les États membres à favoriser davantage les interactions diversifiées et positives entre les migrants et les sociétés d'accueil. En partant d'une conception de l'intégration comme « démarche interactive fondée sur une volonté d'adaptation mutuelle, de la part des migrants et de la part de la société d'accueil », la recommandation appelle à l'élaboration de politiques adaptées favorisant ces interactions.

La Recommandation CM/Rec(2011)13 sur la mobilité, les migrations et l'accès aux soins de santé³⁹ recommande aux États membres du Conseil de l'Europe de veiller à ce que les migrants aient le droit d'utiliser les services de santé répondant à leurs besoins et de simplifier les procédures d'accessibilité. Les programmes pour migrants devraient viser à améliorer les connaissances sur la santé et les maladies, sur le mode de fonctionnement du système de santé, et sur les droits aux services de santé. Pour être efficaces, ces programmes devraient être conçus et ciblés avec soin. La recommandation souligne la nécessité pour les États de fournir des efforts en faveur de la « compétence en matière de santé » et de tenir compte des idées et valeurs des migrants en matière de santé.

La Recommandation CM/Rec(2015)1 sur l'intégration interculturelle souligne que les politiques d'intégration des migrants ne sont ni efficaces, ni viables sans stratégies appropriées en matière de diversité. De telles stratégies devraient s'assurer que les institutions démocratiques sont conçues pour des communautés culturellement

diverses, et gérées par des personnes et des équipes culturellement compétentes. La Recommandation soutient la recherche d'approches novatrices en matière de gestion de la diversité, capables d'en concrétiser les bénéfices, et reconnaît qu'une telle approche, qualifiée d'intégration interculturelle, a été développée grâce à un processus structuré d'examen des politiques, d'apprentissage entre pairs et d'évaluation dans le contexte des « cités interculturelles ».

La Recommandation CM/Rec(2008)10 relative à l'amélioration de l'accès à l'emploi des migrants et des personnes issues de l'immigration met l'accent sur le paradigme du processus à double sens⁴⁰. C'est par l'intégration sociale, économique, culturelle et politique réussie des migrants et des personnes issues de l'immigration que ceux-ci peuvent réaliser pleinement leur potentiel. La Recommandation reconnaît l'existence de nombreux obstacles entravant l'accès des migrants au marché du travail dans les pays d'accueil, et précise que ces « obstacles peuvent résulter de pratiques discriminatoires récurrentes ». Elle souligne également l'importance de s'assurer que les migrants puissent s'intégrer de la façon la plus complète qui soit au marché de l'emploi. En outre, la recommandation identifie un certain nombre d'obstacles pratiques qui excluent les migrants du marché du travail, tels que la maîtrise insuffisante de la langue de la société d'accueil, l'absence de procédures sur la reconnaissance des qualifications et des compétences, et la discrimination de la part des employeurs.

Afin de surmonter ces obstacles juridiques et pratiques et de faciliter l'insertion sur le marché de l'emploi, la recommandation encourage les États membres à prévoir de « courtes sessions d'accueil » (sur la base du volontariat) afin d'apporter aux migrants le minimum nécessaire de compétences linguistiques, des informations pratiques et des connaissances sur la société d'accueil et sur son marché du travail. Elle préconise également des « programmes d'accueil » individualisés, des informations pratiques sur l'accès aux droits économiques et sociaux, des informations sur les procédures administratives régissant l'accès au marché du travail, des formations linguistiques, un suivi sous forme de parrainage et la préparation et le suivi de plans d'action et de plans de carrière individuels. Il est important de noter que le Comité des Ministres a recommandé aux États membres d'évaluer régulièrement et de manière appropriée les résultats et l'efficacité de ces programmes et, si nécessaire, de modifier leur contenu en conséquence⁴¹.

La Recommandation Rec(2002)4 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial⁴² reconnaît que ce dernier fait partie intégrante d'une politique cohérente d'immigration et d'intégration, et recommande aux pays membres d'accorder un statut de résidence garantie aux membres de la famille des immigrés. Les membres de la famille devraient être autonomes après quatre ans de résidence régulière dans le pays, ce qui devrait aller de pair avec une protection efficace contre l'expulsion, ils devraient, en outre, bénéficier de l'égalité de traitement avec les nationaux.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a été tout aussi prolifique. Dans sa Résolution 1973(2014) « Les tests d'intégration : aide ou entrave à l'intégration ? »⁴³, l'APCE a notamment insisté sur le fait que les niveaux de compétence linguistique fixés dans ces tests devraient pouvoir être atteignables et différenciés

en fonction de ce que l'on attend des migrants en termes de compréhension et de production orales et écrites. Les tests doivent prendre en compte les besoins et les capacités des personnes présentant des niveaux d'alphabétisation et d'instruction différents ou de celles susceptibles de se trouver en situation de vulnérabilité, comme par exemple les personnes âgées ou les réfugiés. Dans la mesure du possible, l'État devrait financer les cours préparatoires, afin qu'ils soient gratuits pour les migrants. L'APCE recommande également la prise de mesures appropriées pour que l'échec aux tests (qui peut être élevé) n'ait pas d'effet discriminatoire et ne conduise pas à l'exclusion ou à une situation incertaine pour ceux qui ne réussissent pas et ne débouche pas sur le refus du droit au regroupement familial, à un titre de séjour permanent ou à la nationalité.

La Recommandation 1686 (2004) de l'APCE sur la mobilité humaine et le droit au regroupement familial mérite notre attention. La recommandation identifie une tendance de certains États membres à réviser leur politique d'immigration et à imposer des restrictions plus strictes concernant le droit au regroupement familial. Elle a estimé que certaines dispositions soumettant les demandes à des conditions financières et relatives au logement, à des critères d'intégration ou à des limites d'âge pouvaient constituer une menace pour le droit au respect de la vie familiale et renforcer le risque d'exclusion sociale de certains ressortissants d'États non membres de l'UE⁴⁴. L'APCE a recommandé au Comité des Ministres de renforcer son contrôle du respect par les États membres des instruments internationaux relatifs au regroupement familial, en ce qui concerne les droits de l'homme.

La Résolution 2176 (2017) de l'APCE, « Intégration des réfugiés en période de fortes pressions : enseignements à tirer de l'expérience récente et exemples de bonnes pratiques » appelle les États membres à faire preuve de courage politique pour trouver des solutions durables à l'intégration des réfugiés dans leur société. Elle condamne toute forme de discrimination à l'égard des migrants et appelle à l'établissement d'une responsabilité juridique et politique concrète au regard de processus d'intégration aux niveaux national et local. La résolution rappelle que le regroupement familial fait partie intégrante d'une intégration réussie et que, de ce fait, il ne doit pas faire l'objet d'obstacles supplémentaires, de suspensions ou d'autres mesures susceptibles d'entraîner des retards dans le regroupement.

Lors du contrôle du respect des droits de l'homme dans les politiques de migration familiale, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également formulé un certain nombre de recommandations directement applicables⁴⁵ :

- 1 Veiller à ce que les procédures de regroupement familial soient souples, rapides et efficaces pour tous les réfugiés.
- 2 Renforcer la place de l'enfant dans le processus de regroupement familial (en veillant, par exemple, à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les décisions relatives au regroupement familial).
- 3 Éviter de faire la distinction entre les familles formées avant la fuite et après.
- 4 Veiller à ce que les processus de regroupement familial ne soient pas indûment retardés : les délais d'attente de plus d'un an sont inappropriés pour les réfugiés comme pour les membres de leur famille ; de tels délais doivent être

justifiés dans chaque cas et conformes à la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaires et proportionnés, compte tenu de la situation.

- 5 Éviter de subordonner le regroupement à de lourdes conditions d'intégration, telles que la réussite de tests d'intégration excessivement difficiles dans le pays d'origine.
- 6 Avoir recours aux tests ADN pour vérifier l'existence de liens familiaux uniquement lorsque des doutes sérieux persistent après l'examen de tous les autres types d'éléments de preuve ou lorsqu'il y a de fortes présomptions d'intention frauduleuse et que les tests ADN sont considérés comme le seul moyen fiable de prouver l'existence ou l'inexistence de fraude.

Chapitre 3

Normes de l'Union européenne

Les dispositions relatives à l'intégration des immigrés dans le cadre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) comprennent le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7), l'égalité en droit (article 20) et l'interdiction de toute discrimination « fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. » (Article 21). Il est important de noter que l'article 52 de la CDFUE permet à l'UE d'accorder des normes de protection plus étendues, telles que l'existence d'un droit au regroupement familial, par le biais du droit secondaire européen.

La présente section commence par l'examen de certaines mesures clés en matière d'intégration dans le droit communautaire en matière de migration et d'asile (section 3.1). Elle analyse ensuite les principes de contrôle de la légalité des mesures d'intégration obligatoires élaborées par la juridiction luxembourgeoise, en vertu du droit communautaire.

3.1. Mesures d'intégration dans la législation de l'UE en matière de migration

Plusieurs directives de l'UE relatives au droit de la migration abordent les questions d'intégration, principalement en relation avec l'égalité de traitement, l'accès à l'emploi, l'éducation, la sécurité de la résidence et le droit au regroupement familial. Le statut de résident de longue durée et le regroupement familial sont traditionnellement considérés dans la politique de l'UE comme des éléments clés pour une intégration réussie, ce qui se reflète dans les préambules de la directive sur le regroupement familial et de la directive sur le séjour de longue durée. Des dispositions relatives à l'intégration figurent également dans la directive sur la carte bleue européenne, en partie dans la directive relative aux chercheurs et aux étudiants, ainsi que dans la directive relative aux conditions à remplir pour prétendre au statut de réfugié ou de personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

Les directives 2003/86 sur le regroupement familial et 2003/109 sur le séjour de longue durée prévoient des clauses spécifiques sur les conditions d'intégration, qui définissent les critères permettant aux ressortissants de pays tiers d'avoir accès aux droits et garanties, tels que l'obligation de suivre des cours de langue ou d'éducation civique ou de réussir certains examens. Différentes formulations de ces clauses d'intégration sont utilisées dans les directives, qui ont été soumises à la jurisprudence de la CJUE. Ces clauses sont nommées mesures d'intégration ou conditions d'intégration. Il existe des différences importantes entre ces deux notions dans le champ d'application du droit communautaire. Ces différences concernent généralement le degré de

restriction et la possibilité d'imposer des tests d'intégration, des examens ou des programmes obligatoires plutôt que volontaires.

3.1.1. La directive sur le regroupement familial : un droit européen au regroupement familial

La Directive 2003/86 énonce les mesures d'intégration applicables aux regroupants et aux membres de leur famille. Conformément à l'article 2, troisième alinéa de la directive un regroupant est un ressortissant de pays tiers qui réside légalement dans un État membre et qui demande le regroupement familial, ou dont des membres de la famille demandent à le rejoindre. Les regroupants doivent être titulaires « d'un titre de séjour délivré par un État membre d'une durée de validité supérieure ou égale à un an ou avoir « une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent, si les membres de sa famille sont des ressortissants de pays tiers, indépendamment de leur statut juridique » (article 3 de la directive). « Toutefois, les titulaires de titres de séjour qui sont délivrés à des fins précises, assortis d'une durée de validité limitée et qui ne sont pas renouvelables ne peuvent, en principe, être considérés comme ayant une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent »⁴⁶. Les séjours de moins d'un an, tels que ceux des travailleurs temporaires ou saisonniers et les permis de séjour d'une durée de validité inférieure à un an sont donc exclus du champ d'application de la présente directive⁴⁷.

En vertu de l'article 4, paragraphe 5, les États membres peuvent également exiger que le regroupant et son conjoint aient atteint l'âge minimum, qui est généralement de 21 ans, avant que le conjoint puisse le rejoindre. Cette exigence ne peut être utilisée que pour assurer une meilleure intégration et pour prévenir les mariages forcés dans les États membres⁴⁸. Avant d'autoriser l'entrée de membres de la famille, les États membres ont la faculté d'imposer des conditions supplémentaires. Ces conditions concernent l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique⁴⁹, un logement considéré comme normal⁵⁰, l'assurance maladie⁵¹, des « ressources stables et régulières »⁵² permettant de subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille, et un délai de séjour légal sur le territoire pouvant aller jusqu'à deux ans avant que les membres de sa famille puissent rejoindre le regroupant⁵³. Cette liste de conditions doit être interprétée comme étant exhaustive, conformément à l'arrêt *Chakroun* de la CJUE⁵⁴.

En outre, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, les États membres peuvent exiger des membres de la famille qu'ils s'efforcent de démontrer leur volonté d'intégration, par exemple en exigeant la participation à des cours de langue ou d'intégration, avant ou après leur arrivée, ou encore qu'ils fassent les efforts nécessaires pour pouvoir vivre au jour le jour dans la société dans laquelle ils doivent s'intégrer. Les États membres peuvent vérifier si ces personnes font preuve de la volonté nécessaire pour intégrer leur nouvel environnement. Ils peuvent exiger la preuve que ces conditions sont remplies sur la base d'un pronostic fondé⁵⁵.

En ce qui concerne les réfugiés et les membres de leur famille, les mesures d'intégration prévues à l'article 7, paragraphe 2 de la directive ne peuvent être appliquées qu'une fois que les personnes concernées ont obtenu le regroupement familial (elles ne peuvent donc pas l'être lorsque les personnes sont toujours à l'étranger, dans leur

pays d'origine). La période d'attente⁵⁶ et les exigences en matière de logement, d'assurance maladie et de ressources suffisantes sont sans effet⁵⁷.

Toutefois, la directive permet aux États membres de limiter ces conditions favorables. Sans préjudice d'obligations internationales, lorsque le regroupement familial est possible dans un pays tiers avec lequel le regroupant et/ou le membre de la famille a un lien particulier, les États membres peuvent exiger les éléments de preuve visés à l'article 7 concernant le logement, l'assurance maladie, les ressources suffisantes et les mesures d'intégration. Les États membres peuvent exiger du réfugié qu'il remplisse les conditions visées à l'article 7, paragraphe 1, si la demande de regroupement familial n'est pas introduite dans un délai de trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié.

Une fois qu'ils ont obtenu le statut de regroupement familial, les membres de la famille ont droit, au même titre que le regroupant, à l'accès à l'emploi et aux activités indépendantes⁵⁸. Les États membres peuvent fixer un délai, qui ne peut en aucun cas dépasser douze mois, au cours duquel ils peuvent examiner la situation sur leur marché du travail avant d'autoriser les membres de la famille à exercer une activité⁵⁹.

3.1.2. Directive européenne sur le séjour de longue durée : l'intégration par l'installation

Les ressortissants de pays tiers, les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection internationale⁶⁰ qui résident légalement et sans interruption sur le territoire d'un État membre depuis cinq ans ont droit au statut de résident de longue durée dans l'UE⁶¹. L'article 5 de la directive européenne sur le statut de résident de longue durée contient deux conditions obligatoires pour l'acquisition de ce statut : des ressources stables et régulières suffisantes pour subvenir aux besoins du demandeur et des membres de sa famille, sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné, et une assurance maladie⁶². Ces conditions doivent être interprétées à la lumière des principes énoncés par la CJUE dans l'affaire *Chakroun*, en tenant compte des besoins de l'individu et non en fixant un montant forfaitaire en dessous duquel une demande sera rejetée, et en tenant compte du revenu des membres de la famille lorsqu'elle évalue l'existence de ressources suffisantes⁶³.

Les États membres peuvent appliquer de manière facultative des « conditions d'intégration » conformément au droit national, qui peuvent prendre la forme d'examens linguistiques obligatoires et de test d'intégration civique portant sur la vie quotidienne et la connaissance de la société d'accueil⁶⁴. Dans l'arrêt *P et S*, la CJUE a déclaré que l'obligation de réussir un test d'intégration civique garantit que les ressortissants de pays tiers acquièrent la connaissance de la langue, ce qui est utile pour leur intégration dans l'État membre d'accueil, sans compromettre la réalisation des objectifs visés par la directive⁶⁵. Toutefois, la CJUE a souligné que les États membres doivent tenir compte du niveau de connaissances exigible pour réussir l'examen d'intégration civique, de l'accessibilité aux cours et au matériel nécessaire pour préparer cet examen, du montant des droits applicables aux ressortissants de pays tiers en tant que frais d'inscription pour passer ledit examen et de circonstances individuelles particulières, telles que l'âge, l'analphabétisme ou le niveau d'éducation⁶⁶.

La directive contient également des « mesures d'intégration » dans le cadre de la disposition précisant les conditions de séjour d'un titulaire de permis de séjour de

longue durée dans un deuxième État membre (article 15, paragraphe 3). Cette disposition ne s'applique pas lorsque les ressortissants de pays tiers ont été tenus de satisfaire à des conditions d'intégration afin d'obtenir le statut de résident de longue durée. Dans de tels cas, les candidats peuvent uniquement être tenus de suivre des cours d'intégration linguistique (et non civique). Les titulaires d'un statut de résident de longue durée en Union européenne bénéficient de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne les conditions d'accès à un emploi salarié et à une activité non salariée, ce qui signifie qu'ils peuvent librement accéder au marché du travail à condition que leurs activités ne soient pas liées, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique⁶⁷.

3.1.3. Autres directives pertinentes

L'article 15, paragraphe 3 de la directive sur la carte bleue européenne⁶⁸ qui s'applique aux travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers, l'article 26, paragraphe 3 de la directive relative aux chercheurs et aux étudiants⁶⁹ et l'article 19, paragraphe 3 de la directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe⁷⁰ prévoient un accès privilégié au regroupement familial dans l'UE. Ils prévoient que les conditions et mesures d'intégration visées à l'article 4, paragraphe 1, dernier alinéa et l'article 7, paragraphe 2 de la directive sur le regroupement familial ne peuvent être appliqués qu'après que les membres de la famille ont obtenu un permis de regroupement familial. Cela empêche les États membres d'appliquer des mesures d'intégration préalables à l'entrée à ces catégories de ressortissants de pays tiers.

La directive relative aux chercheurs et aux étudiants contient d'autres mesures d'intégration obligatoires :

1. l'obligation de prouver une connaissance suffisante de la langue (par exemple, pour les étudiants au titre de l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, et pour les pairs au titre de l'article 16, paragraphe 2, premier alinéa de la directive relative aux chercheurs et aux étudiants) ;
2. l'obligation de suivre un cours de langue pour les stagiaires en vertu de l'article 13, paragraphe 1, quatrième alinéa de la directive relative aux chercheurs et aux étudiants, similaire à celui prévu pour les titulaires d'un permis de séjour de longue durée qui se rendent dans un deuxième État membre en vertu de l'article 15, paragraphe 3 de la directive européenne relative au séjour de longue durée ; et
3. l'obligation de suivre une formation linguistique de base et de connaître les structures de base de la société d'accueil (pour les volontaires au titre de l'article 14, paragraphe 1, quatrième alinéa de la directive relative aux chercheurs et aux étudiants).

La directive relative aux conditions à remplir pour prétendre au statut de réfugié ou de personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire⁷¹ fait référence aux « programmes d'intégration » en son article 33, qui fait mention d'un droit d'accès aux programmes d'intégration pour les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection internationale afin de faciliter leur intégration. Les États membres assurent l'accès aux programmes qu'ils jugent appropriés afin de tenir compte des besoins spécifiques des bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, ou créent les conditions préalables qui garantissent l'accès à ces programmes. Cette directive doit être lue conjointement avec la directive sur les conditions d'accueil, qui prévoit un

ensemble harmonisé de normes et de modalités permettant aux demandeurs de la protection internationale d'accéder à certaines conditions matérielles d'accueil comprenant le logement, la nourriture, l'habillement, les soins de santé, l'éducation pour les mineurs et l'accès à l'emploi, y compris sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière⁷².

3.2. Principes applicables aux mesures d'intégration en vertu du droit communautaire

La jurisprudence de la CJUE sur les mesures et conditions d'intégration contenues dans les directives sur le séjour de longue durée et le regroupement familial, brièvement expliquée ci-dessus, constitue une boîte à outils permettant de déterminer la légalité des politiques d'intégration à la lumière du droit communautaire et de la CDFUE. La Cour s'est attachée à déterminer si les objectifs et les effets pratiques de ces politiques facilitent ou perturbent la vie familiale ou encore s'ils améliorent ou réduisent la sécurité de résidence des migrants. Dans ce contexte, se pose la question de la mesure dans laquelle les politiques nationales d'intégration limitent l'effet utile ou l'efficacité de ces mêmes directives. Les normes issues de cette jurisprudence peuvent se résumer de la manière suivante :

1. Les politiques d'intégration devraient viser à faciliter et à promouvoir le regroupement familial.
2. Elles ne devraient pas constituer une restriction supplémentaire au regroupement familial et ne devraient donc pas poursuivre illégalement des objectifs de contrôle des migrations visant à filtrer et à limiter le regroupement familial⁷³. La Commission européenne a souligné dans ses lignes directrices que le refus automatique du regroupement familial à la suite de l'échec d'un examen d'intégration pourrait constituer une violation de l'article 17, de l'article 5, paragraphe 5 et de l'article 8 de la Convention⁷⁴.
3. Les politiques d'intégration devraient permettre une évaluation individualisée, au cas par cas, en fonction de circonstances spécifiques, telles que « l'âge, l'analphabétisme ou le niveau d'éducation »⁷⁵, elles doivent être conformes à la Charte⁷⁶. En outre, les États membres devraient prévoir la possibilité effective d'une exemption, d'un report ou d'autres formes de mesures d'intégration dans les cas présentant certains aspects spécifiques ou circonstances personnelles du migrant concerné⁷⁷. Les circonstances individuelles spécifiques qui peuvent être prises en compte sont : les capacités cognitives, la vulnérabilité de la personne en question, les cas particuliers d'inaccessibilité des installations d'enseignement ou d'examen, ou d'autres situations de difficultés exceptionnelles, comme par exemple les pays d'origine, où les femmes et les filles ont moins accès à l'éducation et peuvent avoir un niveau d'alphabétisation inférieur à celui des hommes et des garçons⁷⁸.
4. Les restrictions doivent être interprétées de manière restrictive et ne doivent pas rendre trop difficile dans la pratique l'exercice des droits garantis par la législation communautaire en matière de migration, en particulier lorsqu'elles reposent sur des dérogations aux droits et libertés fondamentales des ressortissants de pays tiers.

5. Les politiques d'intégration devraient être proportionnelles et les critères du test de proportionnalité devraient couvrir leur accessibilité, leur conception et leur organisation⁷⁹. En ce qui concerne le regroupement familial, une politique serait disproportionnée si l'application de ladite obligation empêchait de manière automatique le regroupement familial des membres de la famille du regroupant lorsque, tout en ayant échoué à l'examen d'intégration, ceux-ci ont apporté la preuve de leur volonté de réussir cet examen et des efforts qu'ils ont déployés à cette fin⁸⁰.

Chapitre 4

Politiques d'intégration dans certains États membres du Conseil de l'Europe

Cette section décrit, pour les États membres du Conseil de l'Europe sélectionnés, les politiques d'intégration pertinentes et les exigences connexes concernant le regroupement familial, y compris l'accès au marché du travail et aux prestations et aides sociales (section 4.1) et l'accès au séjour de longue durée/permanent (section 4.2). Les politiques sont présentées d'une manière qui reflète l'ordre chronologique de leur impact au cours de la vie des migrants, en faisant la distinction entre les exigences relatives aux regroupants (section 4.1.1) et les mesures préalables et postérieures à l'admission concernant les membres de la famille dans les politiques de regroupement familial (section 4.1.2). Cette section se termine par une évaluation de la dimension des droits de l'homme dans les politiques nationales d'intégration et par une sélection de pratiques prometteuses (section 4.3).

4.1. Exigences relatives au regroupement familial

4.1.1. Exigences pour les regroupants

La possibilité de faire entrer des membres de sa famille au **Royaume-Uni** dépend de l'obtention du visa nécessaire ou de l'obtention d'un permis de séjour (c.-à-d. de résidence permanente) et du statut de « résident habituel » au Royaume-Uni. Les migrants munis d'un visa d'une durée limitée peuvent être en mesure d'effectuer un regroupement, mais seulement pour la même période de temps que leur propre visa. Selon les règles d'immigration du Royaume-Uni, le regroupant demandeur d'un visa « membre de la famille d'une personne établie » est une personne qui dispose d'un statut de citoyen britannique et qui est établie au Royaume-Uni ou qui y bénéficie de l'asile ou d'une protection humanitaire⁸¹. Contrairement aux regroupants candidats au regroupement familial qui bénéficient du statut de réfugié ou d'une protection humanitaire, les regroupants établis et citoyens qui demandent le regroupement de leur conjoint ou partenaire doivent satisfaire à une exigence de revenu minimum avant que ce dernier puisse les rejoindre.

Le regroupant doit avoir un revenu d'au moins 18 600 £ par an avant impôts (ou disposer d'un capital substantiel, démontré de la manière requise), pour pouvoir faire venir un conjoint ou un partenaire de l'extérieur de l'Europe⁸². En outre seuls les enfants de moins de 18 ans peuvent être candidats au regroupement familial. Des plafonds plus élevés sont appliqués à ceux qui cherchent à faire venir au Royaume-Uni des enfants à charge non ressortissants de l'UE : 22 400 £ pour les demandeurs avec un enfant à charge et 2 400 £ de plus pour chaque enfant supplémentaire⁸³. Les demandeurs sont également tenus de payer la surtaxe de 200 £ par an, à l'exception

de ceux qui se voient accorder un visa de parent adulte à charge. Le demandeur doit également fournir la preuve qu'il disposera d'un logement adéquat pour sa famille, que celle-ci possèdera ou occupera exclusivement, sans recours aux fonds publics. Certaines exigences relatives à la validité du mariage et à l'âge imposent également que le regroupant et le demandeur aient tous deux 18 ans ou plus au moment de la demande.

Selon la dernière évaluation MIPEX de 2015, le Royaume-Uni a les politiques d'immigration les moins favorables à la famille dans le monde développé, principalement en raison des exigences du pays en matière de revenus, ainsi que d'autres facteurs tels que les délais d'attente, les tests linguistiques, le niveau des frais et les restrictions d'accès aux prestations. En outre, un rapport du Commissaire à l'enfance pour l'Angleterre⁸⁴ montre que le plafond de revenu requis pour les regroupants est trop élevé et a un impact discriminatoire. L'évaluation conclut que le plafond fixé ne peut pas être atteint par près de la moitié des citoyens britanniques adultes, dont beaucoup travaillent à plein temps, en particulier les jeunes, les retraités, les femmes, les minorités ethniques et ceux qui vivent en dehors de Londres et du Sud-Est. Le rapport souligne également que ce niveau de revenu ne serait pas atteint par près de la moitié de la population adulte et que de nombreuses familles avec enfants pourraient ne jamais être en mesure de les atteindre.

En **Suède**, les regroupants doivent satisfaire à des exigences en matière d'entretien et de logement⁸⁵. Le logement du regroupant doit être d'une taille normalisée et appropriée pour le nombre de personnes destinées à y vivre, conformément aux dispositions de l'Agence des migrations (*Migrationsverkets föreskrifter*), y compris en matière de santé et de sécurité. Le regroupant doit fournir une preuve écrite de sa situation en termes de logement, par exemple en produisant un bail ou un document équivalent. Cependant, un certain nombre de demandeurs sont exemptés de ces exigences⁸⁶.

Ces exemptions s'appliquent lorsque les enfants demandent le regroupement familial avec un parent ou lorsque l'autre parent dépose une demande conjointe avec l'enfant. Parmi les autres exemptions figurent les regroupants qui sont des ressortissants de l'EEE ou des ressortissants suisses, les réfugiés ou les réfugiés réinstallés, les personnes qui peuvent bénéficier de la protection subsidiaire et les cas où le regroupant dispose d'un permis de séjour permanent et a résidé en Suède pendant au moins quatre ans. Des exceptions peuvent également être faites si des conditions particulières sont remplies. Toutefois, les regroupants disposant du statut « personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection » (une catégorie de protection subsidiaire en vertu de la législation nationale) ne sont pas exemptés. L'obligation d'entretien ne s'applique pas lorsque le regroupant est un réfugié ou une personne éligible à la protection subsidiaire et que le membre de la famille demande un permis de séjour dans les trois premiers mois suivant l'octroi d'un permis de séjour à la personne éligible à la protection (c'est-à-dire le regroupant), sous réserve de remplir certaines conditions. L'obligation alimentaire ne s'applique pas non plus si le regroupant est un enfant ou si le parent a demandé un permis de séjour à la date à laquelle l'acte temporaire est entré en vigueur (soit le 20 juillet 2016)⁸⁷.

La loi suédoise relative aux étrangers exige que les regroupants puissent subvenir à leurs besoins⁸⁸. Des dispositions particulières régissent la façon dont les ressources financières du regroupant devraient être évaluées. Pour les demandes examinées en vertu de la loi temporaire, l'exigence est élargie de sorte que le regroupant doit être en mesure de subvenir également aux besoins des membres de sa famille qui viennent en Suède⁸⁹. Dans la pratique, ce critère est satisfait par des revenus liés au travail tels que le salaire (et/ou l'allocation de chômage, l'allocation de maladie ou la pension liée au revenu), mais le fait de disposer d'actifs financiers suffisants est également un moyen possible de remplir cette condition. Le montant de la réserve (*förbehållsbelopp*) comprend les frais de logement et un montant de base (*normalbelopp*) destiné aux frais quotidiens. Ceux-ci comprennent, par exemple, les frais de nourriture, de vêtements, d'hygiène et de téléphone.

Toutefois, il convient de noter que, selon la législation temporaire suédoise (Loi 2016:752 concernant les restrictions temporaires à la possibilité d'obtenir un permis de séjour en Suède), en général, seules les personnes qui ont obtenu le statut de réfugié peuvent demander le regroupement familial. Les personnes bénéficiant du statut conféré par la protection subsidiaire ne peuvent prétendre au regroupement familial que si le fait de ne pas l'accorder constituerait une violation du droit à la vie familiale conformément à l'article 8 de la Convention. Selon la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe⁹⁰, la résidence permanente n'est désormais accordée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (dont les Syriens) qu'après une période de trois ans (s'ils sont employés, ils peuvent accéder à ce statut après un an). Pendant cette période, ils sont exclus du regroupement familial et ne peuvent pas profiter de leur vie familiale en Suède. À cet égard, l'ECRI a recommandé à la Suède de ne pas reconduire ni étendre la loi restreignant temporairement le regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, en raison du rôle clé joué par ce dernier dans une intégration réussie.

En **Allemagne**, le regroupant doit être en possession d'un permis d'établissement, d'un permis de séjour européen de longue durée, d'un permis de séjour ou d'une carte bleue européenne⁹¹. Les ressortissants de pays tiers auxquels le droit d'asile est accordé, qui ont un statut de réfugié reconnu et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, bénéficient des mêmes possibilités. Toutefois, pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, actuellement pour la plupart syriens, le droit au regroupement familial a été suspendu jusqu'au 30 juin 2018 et est désormais limité à 1 000 cas par mois. Comme l'a précédemment noté le Commissaire aux droits de l'homme, cette restriction a des conséquences graves et négatives sur le droit à la vie familiale des bénéficiaires de la protection subsidiaire⁹².

Le regroupant doit être en mesure de fournir une surface habitable suffisante conformément à l'article 29, paragraphe 1, point 2 de la loi sur le droit au séjour⁹³. Le regroupant doit également disposer de moyens de subsistance suffisants pour lui-même et les membres de sa famille. La subsistance d'un ressortissant d'un pays tiers est considérée comme assurée lorsqu'il est en mesure de gagner sa vie ainsi que celle des membres de sa famille (obligation alimentaire future), sans avoir recours aux fonds publics, et sans tenir compte de certaines prestations de l'État⁹⁴. Une assurance maladie est également requise. Un étranger affilié à une caisse d'assurance maladie obligatoire est considéré comme disposant d'une couverture d'assurance

maladie suffisante⁹⁵. Les conjoints et les partenaires légalement reconnus doivent généralement être âgés d'au moins 18 ans, conformément à l'article 30, paragraphe 1, phrase 1, point 1 de la loi sur le droit au séjour⁹⁶.

La **France** applique un délai de carence pour les regroupants qui souhaitent être rejoints par les membres de leur famille. Le regroupant est tenu de « séjourner régulièrement en France depuis au moins dix-huit mois, sous couvert d'un des titres d'une durée de validité d'au moins un an »⁹⁷. L'article L.752-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit que le regroupement familial des réfugiés n'est pas soumis à cette obligation. En France, les regroupants doivent également remplir des conditions de logement et de revenus. Conformément à l'article L.411-5, point 2 du CESEDA, le regroupant doit apporter la preuve qu'il dispose « à la date d'arrivée de sa famille en France d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région géographique »⁹⁸ ou qu'il en disposera à l'arrivée de sa famille⁹⁹.

L'article L.752-1 du CESEDA ne précise pas les conditions d'hébergement appliquées aux réfugiés. Le regroupant est tenu, entre autres critères, de disposer de « ressources suffisantes et stables pour subvenir aux besoins de sa famille » (L.411-5, point 1 du CESEDA). Les ressources doivent représenter un montant au moins égal au salaire minimum légal, majorées en fonction du nombre de membres de la famille, dans le but d'assurer la dignité des conditions d'accueil. (Article R.411-4 du CESEDA)¹⁰⁰. Les ressources provenant de certaines prestations sociales¹⁰¹ ou familiales sont exclues du calcul des ressources. L'article L.752-1 du CESEDA permet aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux apatrides de demander le regroupement familial sans justifier de condition de ressources¹⁰². En ce qui concerne les conditions d'âge, seuls les enfants mineurs peuvent bénéficier du regroupement familial¹⁰³. C'est le cas à moins que les personnes concernées soient bénéficiaires d'une protection internationale ou apatrides, le regroupement familial peut alors également concerner des enfants non mariés de moins de 19 ans.

En **Hongrie**, les regroupants doivent remplir des conditions de logement, d'assurance maladie¹⁰⁴ et de revenu. Conformément à l'article 13, paragraphe 1, cinquième alinéa de la loi II de 2007 relative à l'admission et au droit de séjour des ressortissants de pays tiers, le regroupant doit disposer d'un logement approprié : être propriétaire ou autorisé à utiliser un bien figurant au registre foncier comme bâtiment résidentiel ou maison individuelle, ou tout bien similaire propre à l'habitation¹⁰⁵. De plus, le logement doit avoir un minimum de 6 m² de surface habitable par personne. L'obligation générale pour les ressortissants de pays tiers de disposer de ressources suffisantes pour couvrir les frais de subsistance et d'hébergement pendant toute la durée du séjour ainsi que les frais de voyage de retour s'applique également dans les cas de regroupement familial (article 13, paragraphe 1, sixième alinéa de la loi II de 2007)¹⁰⁶. Un ressortissant d'un pays tiers est considéré comme disposant de ressources suffisantes pour assurer sa subsistance pendant un séjour de plus de 90 jours sur une période de 180 jours si son revenu ou ses avoirs légaux ou ceux du membre de sa famille sont suffisants pour couvrir leurs frais de subsistance, frais de logement, frais de voyage de retour et, si nécessaire, les frais relatifs aux soins médicaux¹⁰⁷.

En **Italie**, les demandeurs du regroupement familial doivent satisfaire aux exigences en matière de revenu et de logement, ainsi que disposer d'une assurance maladie lorsqu'ils sont âgés de plus de 65 ans¹⁰⁸. Les conditions d'hébergement concernent les exigences sanitaires, certifiées par les bureaux municipaux compétents, à quelques exceptions près, telles que les personnes bénéficiant du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire et les chercheurs¹⁰⁹. Le regroupant doit avoir un revenu annuel brut, actuel ou présumé, provenant de sources légales, qui ne soit pas inférieur à l'allocation sociale annuelle, majoré de moitié pour chaque membre de la famille à réunir, comme prévu par la loi¹¹⁰. Le montant de l'allocation sociale est fixé sur une base annuelle et fait l'objet d'un ajustement par circulaire, y compris en cas de regroupement familial. En Italie, seuls les enfants célibataires de moins de 18 ans (à l'exception des enfants à charge¹¹¹) peuvent être réunis à un regroupant.

Les demandeurs de regroupement familial au **Danemark**, qui ne sont pas eux-mêmes citoyens danois ou nordiques ou personnes bénéficiant d'une protection internationale, doivent être titulaires d'un permis de séjour permanent depuis au moins trois ans à la date de leur demande. Au Danemark, les regroupants doivent disposer d'une résidence indépendante et de taille raisonnable¹¹². Le demandeur doit également être en mesure de subvenir à ses besoins. Cette exigence signifie que si le regroupant a reçu certaines formes de prestations sociales, à un moment quelconque au cours des trois dernières années, le regroupement familial ne sera pas approuvé. De plus, le regroupant et le membre de la famille sont tenus de ne pas recevoir de tels avantages à partir du moment de la réunification et jusqu'à ce que le membre de la famille obtienne un permis de séjour permanent.

Les formes de prestations sociales qui empêchent le regroupement familial sont celles prévues par la loi sur la politique sociale active (*lov om aktiv socialpolitik*) ou par la loi sur l'intégration (*integrationsloven*), sous réserve de certaines exceptions¹¹³. Les conjoints/partenaires doivent être âgés d'au moins 24 ans pour pouvoir bénéficier du regroupement familial et les enfants ne doivent pas avoir plus de 15 ans au moment du dépôt de la demande, sous réserve de dérogations dans des situations particulières¹¹⁴. Si le demandeur d'un regroupement familial au Danemark est un réfugié ou un bénéficiaire de la protection subsidiaire qui encourt encore un risque de persécution et dont la famille ne peut pas vivre ensemble dans le pays du demandeur ou dans un autre pays, le Service de l'immigration supprime normalement certaines des conditions générales du regroupement familial¹¹⁵.

L'ECRI s'est déclarée préoccupée par les règles limitant le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection subsidiaire temporaire qui ne peuvent obtenir le regroupement familial qu'après trois ans¹¹⁶. Elle a rappelé aux autorités danoises l'importance du regroupement familial précoce pour une intégration réussie et leur a demandé de supprimer tout élément relatif aux règles de regroupement familial qui serait discriminatoire ou disproportionné par rapport à leurs objectifs ou à leurs effets, elle les a invitées à se conformer pleinement à l'arrêt Biao de la Cour européenne des droits de l'homme (voir section 2 ci-dessus).

En **Grèce**, les regroupants doivent avoir séjourné légalement dans le pays durant deux ans pour pouvoir bénéficier du regroupement familial¹¹⁷. Pour réunir leur famille, les regroupants non ressortissants de l'UE doivent fournir la preuve qu'ils disposent

d'un logement approprié répondant aux normes générales de salubrité et de sécurité, telles que décrites à l'article 53 de la loi 3386/2005 sur l'entrée, le séjour et l'intégration sociale des ressortissants de pays tiers sur le territoire grec et à l'article 43 de la loi 4025/2011 sur la restructuration des organisations sociales et des centres de réadaptation, la restructuration du système national de santé et autres dispositions. Ils doivent également satisfaire aux exigences en matière de revenu liées à l'emploi et au non-recours à l'aide sociale. Depuis 2018, les enfants célibataires de moins de 21 ans peuvent bénéficier du regroupement familial en Grèce, conformément à l'article 31 de la loi 4540/2018 sur les procédures d'asile et les transferts intragroupe.

La loi n° 23/2007 du 4 juillet 2007 sur l'immigration au **Portugal** n'exige pas de durée minimale de résidence pour le regroupement familial. L'article 98 de la loi sur l'immigration établit que l'étranger titulaire d'un titre de séjour en cours de validité a droit au regroupement familial. Il peut s'agir d'un permis de séjour temporaire ou permanent. En revanche, conformément à l'article 101 de la même loi, l'exercice du droit au regroupement familial est subordonné à la condition que le demandeur dispose d'un logement et de moyens de subsistance (conditions qui ne sont pas applicables aux réfugiés). Les moyens de subsistance nécessaires sont fixés par l'ordonnance n° 1563/2007 du 11 décembre 2007 et sont calculés par habitant sur la base du salaire minimum : 100 % du salaire minimum pour le premier membre adulte de la famille, 50 % pour le deuxième membre adulte et les suivants, et 30 % pour les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans et les adultes économiquement dépendants. En outre, en ce qui concerne les conditions d'âge des enfants, les enfants adultes ne seront couverts par le regroupement familial que s'ils sont célibataires, économiquement dépendants de leurs parents et étudient au Portugal.

En **Turquie**, selon l'article 35 de la loi 4817 sur les permis de travail des étrangers, un permis de séjour de plus d'un an du regroupant suffit pour le regroupement familial¹¹⁸. La loi sur les étrangers et la protection internationale (LFIP) 6458/2013 exige un logement approprié, répondant aux normes générales de salubrité et de sécurité, et une assurance médicale couvrant tous les membres de la famille. En outre, le regroupant doit gagner au moins le montant du salaire minimum en Turquie¹¹⁹. Jusqu'à l'âge de 18 ans, les enfants peuvent obtenir un titre de séjour au titre du regroupement familial. Le rapport 2016 de la visite d'information du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations et les réfugiés en Turquie a souligné la nécessité pour la Turquie de redoubler d'efforts pour garantir des politiques d'inclusion sociale comportant une forte composante de non-discrimination et un accès plus efficace des réfugiés au marché du travail¹²⁰. Le rapport se dit préoccupé par l'existence de nombreux « rapports faisant état d'abus et d'exploitation de réfugiés syriens travaillant dans l'industrie textile, y compris des allégations de discrimination et de bas salaires ». En outre, le Représentant spécial a souligné que les personnes ayant un emploi ont besoin de cours du soir pour suivre un apprentissage formel des langues et qu'il semble que ces cours soient rarement disponibles.

En ce qui concerne la **Fédération de Russie**, conformément à l'article 25 de la loi fédérale russe n° 114-FZ du 15 août 1996 sur la procédure d'entrée et de sortie de la Fédération de Russie, le droit d'un immigrant légal d'amener les membres de sa famille en Russie est limité aux personnes qui ont reçu un permis de séjour en Russie en raison de compétences particulières requises pour exercer en Russie un emploi

professionnel hautement qualifié¹²¹. Les conjoints, les enfants mineurs et les enfants légalement incapables de tout âge peuvent immigrer en Russie pour rejoindre les membres de leur famille qui travaillent légalement dans la Fédération de Russie.

4.1.2. Exigences relatives aux membres de la famille

4.1.2.1. Pays n'imposant pas d'exigences obligatoires

Parmi les États membres du Conseil de l'Europe sélectionnés pour ce document thématique, la **Turquie**, le **Portugal** et la **Grèce** n'imposent aucune mesure obligatoire aux membres de la famille. En ce qui concerne l'accès au marché du travail, au **Portugal** et en **Grèce**, les membres de la famille y accèdent au même titre que le regroupant et aucune exigence supplémentaire n'est requise¹²².

En **Turquie**, en ce qui concerne l'accès au marché du travail, la loi 4817 établit une distinction très nette entre ressortissants et non-ressortissants¹²³. Conformément à la loi 4817 sur le permis de travail délivré aux étrangers, seuls ceux qui travaillent légalement depuis six ans au total peuvent obtenir un permis de travail pour une durée indéterminée, sans être limités à une certaine entreprise, profession ou zone civile ou géographique. La nouvelle loi sur les étrangers et la protection internationale (LFIP) permet également à ceux qui ont le statut de réfugié légal d'obtenir un permis de travail (article 89, paragraphe 4, deuxième alinéa). Conformément à l'article 96.2 de la LFIP, les immigrés peuvent suivre des cours où leur sont déclinées les bases de la structure politique, de la langue, du système juridique, de la culture et de l'histoire de la Turquie, ainsi que leurs droits et obligations. Ces cours doivent être diffusés par la Direction générale de la gestion des migrations¹²⁴.

Bien que prenant en compte le nombre sans précédent de réfugiés entrés dans le pays depuis 2015, l'ECRI a souligné qu'il est particulièrement difficile d'évaluer les effets pratiques des politiques existantes en raison du manque de suivi de leurs impacts pratiques sur l'intégration des bénéficiaires¹²⁵. L'ECRI a recommandé d'offrir des cours de turc et une formation professionnelle aux réfugiés afin de faciliter leur insertion sur le marché du travail et de réduire les risques d'exploitation, de travail irrégulier et de bas salaires.

4.1.2.2. Mesures préalables obligatoires

L'**Allemagne** exige un test linguistique préalable à l'entrée qui sert de condition préalable à l'admission dans le pays et à l'obtention d'un permis de séjour pour certaines catégories de migrants¹²⁶. La connaissance requise de la langue allemande se situe au niveau de compétence A1 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR)¹²⁷. Elle doit être documentée lors du dépôt la demande de visa pour le regroupement familial à l'ambassade ou au consulat d'Allemagne, par la présentation d'un certificat officiel de niveau de langue (délivré par le Goethe Institute par exemple), ou directement démontré lors d'un entretien personnel, à l'ambassade ou au consulat¹²⁸.

Certains demandeurs peuvent être exemptés de cette obligation¹²⁹. Les exemptions s'appliquent aux conjoints titulaires d'un certain diplôme universitaire ou occupant des fonctions précises et de haut niveau pour lesquels un diplôme universitaire

est une condition préalable¹³⁰. Les conjoints dont le besoin d'intégration est limité en raison du caractère temporaire de leur séjour sont également exemptés¹³¹. Les demandeurs souffrant d'un handicap mental ou physique¹³² et certaines nationalités spécifiques peuvent également être exemptés. Il s'agit notamment des ressortissants de l'Australie, du Canada, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, de la Corée du Sud et des États-Unis. Les citoyens d'Israël, d'Andorre, du Honduras, de Monaco, de Saint-Marin et des pays non soumis à l'obligation de visa sont également exemptés¹³³. Par dérogation à certaines exigences, des permis de séjour peuvent être accordés afin d'éviter des difficultés particulières¹³⁴. Les demandeurs de regroupement familial peuvent suivre des cours de langue dans un établissement agréé du pays d'origine ou de transit. Le Goethe Institute fournit sur son site internet une liste des centres d'examen potentiels dans le monde entier. Les dépenses affectées aux migrants dépendront du pays d'origine, de l'organisateur et du format du cours.

L'obtention d'un visa pour les membres de la famille souhaitant rejoindre leur conjoint au **Royaume-Uni** est conditionnée par la démonstration, avant leur entrée sur le territoire, d'un niveau A1 du CECR, en expression orale et en écoute (sauf s'ils font une demande de regroupement familial de réfugiés)¹³⁵. La preuve de la maîtrise du niveau requis doit être apportée en réussissant des tests organisés par des prestataires accrédités et répertoriés par le service UK Visas and Immigration¹³⁶. Toutefois, ces cours doivent être suivis en privé et, selon l'un des répondants au questionnaire, le coût des cours de langue et des tests linguistiques constitue le coût le plus élevé pour les migrants. Des exemptions existent pour les demandeurs âgés de moins de 18 ans et de plus de 65 ans, ceux qui souffrent d'un handicap physique ou mental, ou encore dans le cas de « circonstances humanitaires exceptionnelles » et pour les ressortissants de certains pays « à majorité anglophone »¹³⁷. En principe, des exemptions de tests au stade de l'admission peuvent être accordées à titre exceptionnel, mais cela s'est rarement produit. Une fois le regroupement familial accordé, l'accès au marché du travail dépendra des conditions du visa obtenu ; par exemple, si elles sont admises, certaines personnes à charge des étudiants peuvent travailler avec moins de restrictions que l'étudiant lui-même. Les membres de la famille des résidents établis et des réfugiés ont accès au marché du travail.

La **France** exige que les membres de la famille remplissant les conditions requises pour demander le regroupement familial soient soumis à une évaluation/un test de connaissances linguistiques et civiques des valeurs de la République française¹³⁸. L'évaluation est effectuée dans le pays d'origine du migrant par les autorités françaises (Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, OFII) et gérée par le Réseau des Alliances françaises ou d'autres organismes agréés. Lorsque le demandeur démontre un niveau de connaissance suffisant, on lui délivre un visa aux fins du regroupement familial. Dans les cas où le niveau minimum n'est pas atteint, les candidats sont tenus de suivre des cours de langue et d'éducation civique dans le pays d'origine. Ces cours sont généralement disponibles par l'intermédiaire du Réseau des Alliances Françaises et d'autres organisations agréées, et sont gratuits pour les membres de la famille.

Après la participation à ces cours, une autre évaluation est effectuée. Même dans les cas où le niveau de connaissance du demandeur est encore insuffisant, cela n'a pas de conséquences directement visibles sur la délivrance d'un visa pour le regroupement familial et ne constitue pas un obstacle à la réussite de la procédure

de regroupement familial pour le demandeur¹³⁹. Des exemptions sont possibles lorsque cette exigence impose un obstacle insurmontable par rapport à la condition physique ou aux capacités financières du demandeur, à ses fonctions professionnelles ou à sa sécurité¹⁴⁰. Ces dernières exemptions concernent les ressortissants de pays tiers vivant dans des États/régions où l'ordre public est en jeu, ou lorsqu'il y a des actes de guerre ou des catastrophes créant des difficultés importantes ou mettant en danger la sécurité du demandeur¹⁴¹. En outre, les ressortissants de pays tiers qui ont séjourné en France pour leurs études secondaires ou supérieures et les personnes âgées de moins de 16 ans et de plus de 65 ans ne sont pas soumis à cette obligation.

4.1.2.3. Mesures obligatoires après l'admission

Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe couverts par le présent document thématique prévoient des mesures obligatoires après l'admission des membres de la famille, y compris des cours et des tests de langue et de citoyenneté. Ces mêmes pays appliquent également des conditions supplémentaires après l'admission, telles que les conditions d'accès au marché du travail pour les membres de la famille. L'Italie applique ce que l'on appelle le « pacte d'intégration » ou « accord » avec les étrangers qui ont obtenu leur premier permis de séjour dans le pays. Cet accord officialise l'engagement des ressortissants de pays tiers à atteindre des objectifs spécifiques d'intégration¹⁴². Une fois que les migrants ont signé ce contrat au Bureau du Service de l'immigration ou à la *Questura* (Préfecture de police), ils ont deux ans pour acquérir un certain nombre de crédits et faire preuve d'une maîtrise avérée de la langue italienne orale (niveau A2 du CECR), afin de démontrer leur connaissance et « déclarer leur accord » avec les valeurs civiques italiennes (comme les principes fondamentaux de la Constitution de la République et de la vie civile en Italie, consacrés par la Charte des valeurs de la citoyenneté et de l'intégration)¹⁴³ et, le cas échéant, remplir les obligations de scolarisation leurs enfants. L'État offre gratuitement aux étrangers ayant signé les pactes d'intégration des cours de langue et quelques séances gratuites consacrées à la vie en Italie et à l'éducation civique¹⁴⁴.

Dans les cas où les migrants ne remplissent pas leurs obligations au titre du pacte d'intégration ou n'obtiennent pas un nombre suffisant de points, leur permis de séjour peut être révoqué (annulation du permis de séjour ou refus de son renouvellement) et ils peuvent faire l'objet d'une mesure de renvoi et d'expulsion¹⁴⁵. Toutefois, il existe certaines exemptions en vertu de l'article 4bis du *Testo Unico Immigrazione* italien. Cette exigence ne s'applique pas aux personnes qui sont titulaires d'un permis de séjour de longue durée, d'un permis de séjour familial ou d'une protection internationale, ou qui ne peuvent pas être expulsées pour toute autre raison (par exemple, si elles sont parents d'un enfant italien)¹⁴⁶. Si les migrants ne remplissent pas leurs obligations au titre du pacte d'intégration, ils peuvent se prévaloir d'un recours judiciaire et contester en justice le refus de renouvellement du permis de séjour.

L'ECRI a recommandé à l'Italie de procéder à une évaluation de tous les projets d'intégration mis en œuvre dans le pays, afin de disposer de données précises sur les résultats réels et les taux d'intégration obtenus dans les différents secteurs de la vie sociale¹⁴⁷. Elle s'est également inquiétée des disparités territoriales dans l'intégration des immigrés dans le pays, certaines régions italiennes éprouvant plus de difficultés à utiliser les fonds européens disponibles pour améliorer l'intégration¹⁴⁸. L'absence de

politiques d'intégration spécifiques pour les réfugiés et les personnes bénéficiant d'une protection internationale, de manière à leur assurer un accueil et une intégration appropriés, a également été un sujet de préoccupation en Italie¹⁴⁹. Les demandeurs d'asile et les réfugiés ne sont pas soumis au pacte d'intégration susmentionné. Cependant, ils sont couverts par un système d'intégration distinct, géré principalement par les centres d'accueil. Parmi les autres catégories exemptées figurent les migrants vulnérables, les enfants de moins de 16 ans, les personnes souffrant de handicaps mentaux ou de maladies mentales et les victimes de la traite des êtres humains.

Dans le cadre du Plan national d'intégration des titulaires d'une protection internationale, mis en place en octobre 2017, les cours de langue italienne dans les centres d'accueil deviennent obligatoires¹⁵⁰. Des tests initiaux visant à évaluer le niveau d'alphabétisation et les capacités linguistiques seront toujours effectués pour définir les méthodes d'enseignement les plus appropriées pour les bénéficiaires de la protection internationale. Il n'existe pas d'exigences supplémentaires pour accéder au marché du travail, à l'exception d'un permis de travail pour certaines catégories. Les bénéficiaires d'une protection internationale ont un accès immédiat au marché du travail et, depuis 2015, les demandeurs d'asile peuvent travailler après 60 jours¹⁵¹.

Le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés du Conseil de l'Europe a rendu compte de sa visite d'information en Italie, au cours de laquelle il a constaté que dès la reconnaissance de leur statut de réfugié, les intéressés sont en droit de bénéficier de conditions d'accueil pendant une courte période¹⁵². Cependant, la saturation du système d'accueil a entraîné d'importantes répercussions négatives, laissant les gens dans des situations de précarité liée au logement, de dénuement et d'exclusion sociale. Le Représentant spécial a également souligné, dans la plupart des cas, le manque de financement pertinent là où il est le plus nécessaire. Le rapport souligne que « l'aide sociale est minime en Italie ; les réfugiés doivent donc se débrouiller. Incapables de parler la langue et sans aucune perspective d'emploi, ils se retrouvent bien souvent en situation précaire, dans des camps informels. »

Les ressortissants de pays tiers en **France** sont tenus de conclure un « contrat » avec l'État, appelé contrat d'intégration républicaine (CIR). Tous les étrangers et réfugiés doivent signer ce contrat¹⁵³. Il comprend une formation linguistique visant à aider les migrants à atteindre le niveau A1 du CECR et une formation civique, ainsi qu'un accompagnement à l'emploi. Sont dispensés de cette obligation les mineurs de moins de 16 ans, les personnes ayant fait des études en France, les personnes ayant le droit de se voir délivrer une carte de séjour (par exemple, les enfants nés en France de parents étrangers et résidant en France), les personnes détachées par un employeur établi hors de France, les personnes détenant une carte de séjour intitulée « Compétences et talents » et les membres de leurs familles.

Les étrangers qui ont prouvé qu'ils atteignent au moins un niveau A1 de maîtrise de la langue française selon le CECR, ainsi que les personnes âgées de plus de 65 ans, sont exemptés de l'exigence linguistique. Si un étranger ne respecte pas ses engagements au titre du CIR, il dispose d'un mois pour communiquer ses « observations » à la préfecture. Si la préfecture décide de mettre fin au CIR, cette décision doit être motivée et doit faire état des conséquences pour la carte de séjour pluriannuelle (qui est délivrée si les mesures d'intégration sont remplies). Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant un juge administratif. Après l'octroi du regroupement familial, les membres de

la famille ont accès au marché du travail de la même manière que le regroupant¹⁵⁴. Des délais d'attente sont en vigueur après l'obtention du statut de réfugié.

En ce qui concerne les effets concrets du contrat d'intégration, l'ECRI a recommandé aux autorités françaises de procéder à une évaluation approfondie et périodique de ses résultats et de son efficacité en matière de réduction de la discrimination fondée sur l'origine¹⁵⁵. L'ECRI s'est, en outre, inquiétée de la baisse des budgets nationaux alloués aux politiques d'intégration entre 2013 et 2015¹⁵⁶. Par ailleurs, le système français de contrats d'intégration a été complété par d'autres dispositifs visant à faciliter l'accès des ressortissants de pays tiers à l'emploi (y compris un système d'évaluation des compétences professionnelles) et des programmes régionaux d'insertion. L'ECRI souligne toutefois que la formation linguistique proposée n'est pas suffisamment adaptée aux réalités concrètes et quotidiennes auxquelles font face les personnes en recherche d'emploi, et que l'évaluation des qualifications interviendrait trop tardivement dans le parcours d'intégration, et se limiterait souvent à une revue superficielle des compétences et des qualifications¹⁵⁷. Un récent rapport de février 2018, intitulé « Pour une Politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France » publié par un membre du Parlement français, Aurélien Taché¹⁵⁸, contenait une critique globale de la politique française actuelle d'intégration. Il souligne notamment l'insuffisance des heures de formation linguistique et civique et le manque de prise en compte des difficultés d'accès au logement pour les immigrés et les réfugiés.

Au **Danemark**, un programme d'intégration doit être proposé aux réfugiés nouvellement arrivés et aux nouveaux arrivants étrangers rejoignant un membre de leur famille, qui ont obtenu un permis de séjour, sont âgés de 18 ans ou plus et sont couverts par la loi sur l'intégration¹⁵⁹. S'ils ne peuvent pas subvenir à leurs besoins et perçoivent par conséquent des aides sociales (allocation d'intégration), conformément à la loi sur la politique sociale active, la participation au programme est obligatoire. L'allocation d'intégration a été introduite en août 2015. Elle peut être accordée aux personnes nouvellement arrivées qui n'ont pas résidé au Danemark pendant au moins sept des huit dernières années, y compris les ressortissants danois¹⁶⁰. Elle est nettement inférieure aux prestations sociales ordinaires. Toutefois, il convient de noter que le conjoint/partenaire du demandeur de regroupement familial doit disposer d'une garantie financière de 100 000 DKK pour pouvoir rembourser la municipalité si le demandeur reçoit des prestations sociales au titre de la loi sur la politique sociale active (*lov om aktiv socialpolitik*) ou de la loi d'intégration (*integrationsloven*).

Le programme d'intégration danois comprend une formation professionnelle (pratiques commerciales ou subventions salariales) et une formation linguistique, en fonction du contrat d'intégration personnel signé par le participant conformément à la loi sur l'intégration. La formation d'éducation civique est intégrée dans l'enseignement des langues. Les cours proposés dans le cadre du contrat d'intégration personnel du migrant sont gratuits. Les autorités locales (municipalités) peuvent exempter totalement ou partiellement les étrangers du programme d'intégration si des circonstances exceptionnelles justifient cette décision, comme un handicap physique ou mental, des expériences de torture ou un traumatisme extrême.

Les autorités locales sont tenues d'offrir un cours d'initiation aux autres étrangers nouvellement arrivés, c'est-à-dire les travailleurs immigrés et les ressortissants de l'UE. Le Danemark offre des cours de langue gratuits dans le cadre du contrat

d'intégration personnel du migrant. Toutefois, ces cours de langues ne sont plus gratuits si les migrants se trouvent au Danemark pour travailler, étudier ou en tant que citoyens de l'UE (loi en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2018).

Le cours d'introduction n'est pas obligatoire. Il contient les mêmes éléments que le programme d'intégration mais dans une version allégée. La portée et le contenu du cours d'introduction ne sont pas fixés dans un contrat d'intégration. Les demandeurs ayant obtenu un accord de regroupement familial et un permis de séjour doivent normalement passer l'examen en langue danoise de niveau A2 ou plus, dans les neuf mois suivant leur inscription au registre national des personnes. S'ils passent le test avant le délai de neuf mois, mais qu'ils échouent, on leur accorde un délai supplémentaire de trois mois pour réussir. S'ils ne réussissent pas le test dans le délai imparti, leur permis de séjour peut être révoqué. Le report de ces délais est possible dans certains cas¹⁶¹.

Dans certaines situations particulières, le Service de l'immigration peut dispenser de cette obligation d'intégration, par exemple si le regroupant au Danemark élève des enfants mineurs qui ont un attachement personnel au Danemark, ou s'il a des contacts avec des enfants mineurs d'une relation antérieure, si le regroupant est gravement malade, si le demandeur est aveugle ou sourd, ou si une autre forme de handicap l'empêche de passer l'examen¹⁶². Les migrants disposent également d'un recours administratif, judiciaire et peuvent faire appel au médiateur. Le recours administratif est la règle générale. Le recours judiciaire et l'appel au médiateur parlementaire peuvent être invoqués dans des circonstances exceptionnelles. Une fois le regroupement familial accordé, tous les membres de la famille ont un accès égal à l'emploi¹⁶³. Des évaluations indépendantes sont menées par le ministère de l'immigration et de l'intégration au Danemark. Une évaluation préliminaire a été réalisée pour analyser les six premiers mois du nouveau programme d'intégration, qui vise à mieux cibler l'emploi. L'évaluation a montré que le programme avait considérablement augmenté le nombre d'immigrés « déclarés comme étant prêts à travailler par les municipalités », ainsi que l'emploi des immigrés. Des chiffres plus récents, selon l'un des répondants à l'enquête, montrent une tendance positive continue dans l'emploi des immigrés.

L'allocation d'intégration susmentionnée peut être complétée par une somme supplémentaire si le bénéficiaire réussit un test de langue danoise de niveau intermédiaire. L'ECRI a souligné que, si les incitations financières pour réussir le test linguistique peuvent être bien intentionnées, « une telle disposition semble avoir un effet discriminatoire indirect, car le fait de réussir le test devrait, en général, être plus facile pour les Danois de retour que pour les immigrés nouvellement arrivés »¹⁶⁴. L'ECRI a réitéré ses préoccupations quant au bien-fondé de l'allocation d'intégration danoise, en particulier quant au fait que ces montants réduits sont trop faibles et ne facilitent pas l'intégration au Danemark, mais l'entravent plutôt¹⁶⁵. La baisse des prestations sociales touche particulièrement les réfugiés nouvellement arrivés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire qui présentent un niveau plus élevé de vulnérabilité et de dépendance¹⁶⁶. L'ECRI a également souligné la discrimination indirecte et le caractère restrictif découlant des règles danoises actuelles en matière de regroupement familial, en particulier les règles concernant les non ressortissants de l'UE, conjoints de ressortissants danois et les personnes qui ont acquis la nationalité danoise après la naissance et non à la naissance¹⁶⁷.

Depuis 2015, les ressortissants étrangers dans la **Fédération de Russie** sont tenus de passer un examen sur les compétences linguistiques (entretien oral et épreuve écrite),

la connaissance de l'histoire russe (épreuve écrite) et les bases de la législation russe (épreuve écrite) lorsqu'ils demandent une licence, un permis de travail ou un permis de séjour temporaire/permanent¹⁶⁸. Les ressortissants étrangers d'un pays sans visa qui souhaitent résider et travailler légalement pour des personnes physiques et morales en Russie peuvent demander une licence (ou « brevet » comme il est défini en russe). Il s'agit d'un permis payable mensuellement permettant le séjour et le travail. Le montant de cette licence dépend de la région : Moscou est l'une des plus chères, avec 4 500 RUB par mois (environ 62 EUR) en 2018. Il n'y a pas de niveau spécifique de connaissance du russe à atteindre. Les exigences minimales sont les suivantes :

- ▶ le candidat doit démontrer sa capacité à lire de courts textes de publicité et d'information, à définir le sujet du texte, à comprendre les informations de base et complémentaires qu'il contient dans les domaines social/quotidien, socioculturel et formel de la communication commerciale ;
- ▶ le demandeur doit pouvoir remplir des questionnaires, des formulaires, des avis (pour recevoir un colis, par exemple), rédiger une déclaration (par exemple, lors de l'embauche ou de l'inscription d'un enfant à l'école) ; et
- ▶ au cours de l'entretien oral, le candidat doit être capable de suivre l'essentiel du contenu et de participer à la communication dans les domaines social/quotidien, officiel/affaires, professionnel et socio-culturel.

L'examen doit être passé dans un délai de 30 jours après l'arrivée sur le territoire russe ou dans une filiale d'une université agréée en dehors du pays¹⁶⁹. La loi exempte de cette obligation certaines catégories d'étrangers qui demandent un permis de travail : 1) les spécialistes hautement qualifiés ; 2) les ressortissants étrangers qui étudient actuellement en interne dans un établissement d'enseignement professionnel ; 3) les ressortissants étrangers qui étudient en interne dans un établissement d'enseignement supérieur et qui exercent une activité professionnelle. La loi exempte également les personnes handicapées, les demandeurs de moins de 18 ans, les hommes et les femmes en âge de la retraite (hommes de plus de 65 ans, femmes de plus de 60 ans). Cette exigence ne s'applique pas non plus aux citoyens des États membres de l'Union économique euro-asiatique (UEEA)¹⁷⁰, qui bénéficient de la libre circulation des travailleurs sur la base des articles 96 à 98 du traité sur l'UEEA.

Conformément à la loi fédérale sur la politique d'État de la Fédération de Russie concernant les compatriotes à l'étranger¹⁷¹, les compatriotes et leurs descendants sont également dispensés de cette obligation. Il s'agit des personnes vivant hors du territoire de la Fédération de Russie et appartenant, en règle générale, aux peuples qui ont vécu historiquement sur le territoire de la Fédération de Russie, ainsi que des personnes qui ont choisi librement de bénéficier d'un lien spirituel, culturel et juridique avec la Fédération de Russie, dont les parents (ancêtres) en ligne directe vivaient sur le territoire de cette dernière, notamment : les personnes vivant dans les États qui faisaient partie de l'URSS, qui ont obtenu la citoyenneté de ces États ou sont devenues apatrides ; et les ressortissants (émigrants) de l'État russe, de la République de Russie, de la RSFSR, de l'URSS ou de la Fédération de Russie qui sont devenus citoyens d'un État étranger ou apatrides.

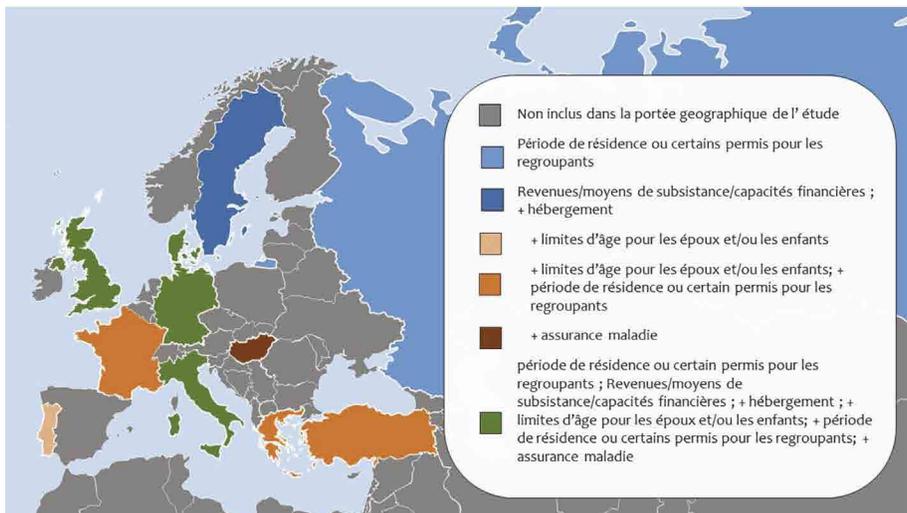
S'ils ne satisfont pas à l'obligation d'intégration, les migrants peuvent en principe compter sur des recours administratifs et judiciaires. Il existe des matériels didactiques préparatoires en ligne (tests et manuels) qui sont gratuits. Toutefois, d'autres cours payants,

ainsi que les frais des examens linguistiques et civiques, doivent être pris en charge par le migrant. En Russie, l'Agence fédérale pour les affaires ethniques et le ministère de l'Éducation publient des évaluations annuelles. Selon les données les plus récentes, la proportion de citoyens étrangers ayant réussi les examens de langue, d'histoire et de législation russes était de 59,9 %. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les migrants arrivant en Fédération de Russie sont principalement originaires des pays de la Communauté des États indépendants où la population a encore une certaine connaissance de la langue russe, en raison d'un passé commun et de l'éducation reçue en URSS. Ce n'est pas le cas pour les nouvelles générations et cette exigence d'intégration pourrait constituer un défi pour les immigrants âgés de 18 à 25 ans originaires de ces pays. En outre, le rapport de 2017 de l'Académie présidentielle de l'économie nationale et de l'administration publique de Russie¹⁷² a conclu que la loi n'atteint pas son objectif : elle n'a pas empêché les migrants qui ne parlent pas russe de venir en Russie, et ne les a pas non plus motivés à améliorer leur connaissance du russe.

La Russie fait également partie des États du Conseil de l'Europe qui appliquent des conditions supplémentaires. Conformément à la loi fédérale russe, pour avoir accès au marché du travail, les demandeurs d'emploi (à quelques exceptions près, comme les travailleurs hautement qualifiés) doivent également se soumettre à un examen médical, qui doit être effectué dans l'une des quelques cliniques agréées en Russie. Ce dernier a pour objectif de confirmer l'absence de maladies contagieuses causées par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ou de dépendance aux stupéfiants interdits spécifiés par le Ministère de la santé de la Fédération de Russie. Les rapports de l'ECRI sur la Russie n'ont cessé de souligner que les obstacles rencontrés par les non-ressortissants dans la procédure d'enregistrement du séjour constituaient un défi particulier¹⁷³. L'ECRI a recommandé à plusieurs reprises aux autorités russes de d'alléger les formalités administratives afin que ces derniers ne soient pas privés de leurs droits de manière injustifiée¹⁷⁴.

La carte 1 montre quels États membres du Conseil de l'Europe étudiés dans ce document thématique appliquent des mesures d'intégration avant et après l'admission.

Carte 1 : Mesures d'intégration avant et après l'admission



Source : Élaboration propre des auteurs.

4.1.2.4. Programmes d'intégration volontaires comprenant des mesures obligatoires

La formation d'intégration en **Allemagne**, qui comprend une formation linguistique et un cours d'orientation, peut être rendu obligatoire pour des groupes spécifiques de migrants, en fonction de leur pays d'origine et de leur niveau de maîtrise linguistique¹⁷⁵. À partir du 1^{er} janvier 2017, conformément à la loi sur l'intégration du 6 août 2016 (*Integrationsgesetz*), les catégories suivantes peuvent suivre un cours d'intégration volontaire : les demandeurs d'asile ayant de bonnes chances d'obtenir le statut de réfugié (par exemple en provenance d'Érythrée, d'Irak, d'Iran, de Syrie ou de Somalie), les personnes bénéficiant du statut toléré, celles dont l'expulsion est temporairement suspendue et celles ayant un titre de séjour. Toutefois, conformément à la loi sur l'attribution d'allocations aux demandeurs d'asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*), les prestataires d'allocations peuvent exiger des demandeurs d'asile appartenant aux groupes susmentionnés qu'ils suivent un cours d'intégration. S'ils reçoivent de telles prestations, le refus de participer à un cours d'intégration ou l'absence de participation à un tel cours peut être pénalisé par une réduction des prestations sociales. Les prestations peuvent également être réduites si les réfugiés ne respectent pas l'obligation de s'établir à l'endroit qui leur a été attribué¹⁷⁶. Les membres de la famille peuvent également être obligés de suivre un cours d'intégration ou un cours d'orientation. Le fait de ne pas suivre le cours d'intégration peut avoir des conséquences spécifiques sur la prolongation du titre de séjour de l'immigrant.

Le niveau de compétences linguistiques à atteindre dépend du domaine, mais B1 est souvent considéré comme le niveau minimum idéal que tous les immigrés devraient maîtriser. Pour certains groupes, cela implique une certaine alphabétisation (générale et en alphabet latin). Pour un certain nombre de professions et pour accéder à l'enseignement supérieur, des niveaux supérieurs à B1 sont requis. Les cours d'intégration comprennent également un certain nombre d'heures consacrées à une introduction à l'histoire et au système politique allemands. Des livres de cours et des tutoriels en ligne sont disponibles. Le coût des cours est en partie pris en charge par l'État. Habituellement, les étrangers doivent payer 50 % du taux que le gouvernement paie aux prestataires de cours d'intégration (actuellement 1,95 EUR des 3,90 EUR par participant et par heure).

Les étrangers qui perçoivent des prestations sociales sont exemptés du paiement de la taxe, sur demande. D'autres personnes qui n'ont pas les moyens de payer les frais (difficultés financières) peuvent également être exemptés sur demande. Les « réinstallés » d'origine allemande, ainsi que leurs conjoints et descendants, ont le droit de participer gratuitement à un cours d'intégration. Le cours d'intégration lui-même est censé préparer les ressortissants de pays tiers à réussir les tests de langue et d'orientation. Si les migrants échouent au test, il peut être repassé. Il existe une possibilité de recours administratif.

En **Suède**, il n'existe pas de mesures obligatoires pour les ressortissants de pays tiers. Il existe un « plan ou programme d'introduction », qui comprend des cours de langue gratuits, des cours d'éducation civique et des activités de formation préalables à l'emploi (telles que des stages et des expériences en milieu professionnel). Le programme d'introduction est coordonné par le Service public de l'emploi (PES), qui

élabore également avec l'intéressé un « plan d'intégration personnel », en tenant compte de son niveau d'éducation et de son expérience professionnelle passée.

Bien que le programme d'intégration ne soit pas obligatoire, il le devient pour les bénéficiaires d'une protection internationale et les membres de leur famille qui souhaitent bénéficier d'un soutien économique (allocations d'insertion) et qui se sont engagés dans un plan d'introduction. S'ils ne remplissent pas les conditions qui y sont stipulées, ils peuvent être confrontés à une réduction des allocations d'insertion¹⁷⁷. Ces réductions peuvent ne pas s'appliquer à certaines personnes en raison de leur âge ou de leur capacité à participer au programme. Depuis janvier 2018, de nouvelles règles concernant le programme d'introduction géré par l'Agence pour l'emploi ont été adoptées¹⁷⁸, rendant obligatoire la participation à ce dernier, remplaçant le droit de participer au programme par une affectation au programme (pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale et leur famille)¹⁷⁹. Dans le nouveau règlement, le programme a été harmonisé avec les règles applicables aux autres demandeurs d'emploi au chômage. Cela signifie que les participants sont soumis à des obligations plus strictes en ce qui concerne le suivi du plan d'introduction et la participation à la formation désignée. La non-conformité entraîne la suspension (à court ou à long terme) de la participation au programme et de l'avantage (économique) d'insertion qui découle de cette participation¹⁸⁰.

En Suède, la politique d'intégration vise à garantir l'égalité des droits, des obligations et des chances pour tous, indépendamment de l'origine ethnique ou culturelle. Faciliter l'accès des migrants au marché de l'emploi, en particulier pour les réfugiés dont le statut est reconnu et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, est un objectif majeur¹⁸¹. Cet objectif est atteint principalement grâce aux mesures générales applicables à l'ensemble de la population, qui sont complétées par une aide ciblée (incitations) pour l'insertion des immigrés nouvellement arrivés, au cours de leurs premières années en Suède, et qui visent à accélérer leur intégration dans la vie professionnelle et sociale¹⁸². Par exemple, le PES propose des cours complémentaires de courte durée dans le cadre du programme d'introduction afin que les nouveaux arrivants ayant suivi des études supérieures puissent être rapidement mis en relation avec les emplois disponibles sur le marché du travail. Les employeurs peuvent également bénéficier d'un soutien financier lorsqu'ils recrutent un nouvel arrivant en Suède¹⁸³.

Selon l'ECRI, les autorités suédoises ont toutefois indiqué qu'en dépit de ces efforts, le taux de participation au marché de l'emploi reste assez faible. En 2016, seulement 27 des personnes ayant suivi le programme d'introduction ont trouvé un emploi dans les trois mois qui ont suivi. L'ECRI a précisé que ce défi est en majeure partie lié à la brièveté du programme, établie à deux ans, qui semble irréaliste. En outre, le programme a été conçu pour des personnes possédant un certain niveau d'éducation et de compétences, « alors que les niveaux d'éducation et de compétence se sont révélés très nettement inférieurs dans la réalité », de plus il ne prend pas en compte les besoins spécifiques des femmes¹⁸⁴. Néanmoins, les anciens participants ont toujours la possibilité de poursuivre leurs études et de suivre des programmes sur le marché du travail dans le cadre des services généraux d'éducation et du marché de l'emploi.

La Hongrie n'impose aucune obligation d'intégration obligatoire ou volontaire aux immigrés et aux bénéficiaires d'une protection internationale. La Hongrie disposait auparavant d'un système de « contrat d'intégration » pour les réfugiés nouvellement reconnus et les titulaires d'un statut subsidiaire jusqu'en 2016, date à laquelle il a été supprimé par le gouvernement actuel dans le cadre de sa nouvelle politique¹⁸⁵. Actuellement, l'accès au programme d'intégration n'est plus possible. Seuls les contrats en cours ont été maintenus, les derniers contrats d'intégration ayant expiré en juin 2018.

Les bénéficiaires d'une protection internationale avaient la possibilité de signer un contrat d'intégration avec l'autorité d'accueil dans les quatre mois suivant l'octroi du statut de protection internationale¹⁸⁶. Les contrats d'intégration avaient pour principale fonction d'offrir le cadre nécessaire à l'intégration du réfugié dans la société hongroise et avaient une durée maximale de deux ans à compter de la date de sa qualification¹⁸⁷. Le plan était basé sur les postes de dépenses dans lesquels les bénéficiaires de la protection internationale souhaitaient faire usage de leur allocation mensuelle de soutien, comme des cours de langue hongroise, l'éducation ou la location d'un appartement¹⁸⁸.

Une fois engagés dans le programme, si les bénéficiaires d'une protection internationale ne remplissaient pas les obligations définies dans les contrats d'intégration, pendant au moins 30 jours, pour des raisons qui leur étaient imputables, s'ils étaient accusés d'un crime passible de trois ans d'emprisonnement au moins, ou si leur situation financière avait induit les autorités en erreur, le soutien fourni sur la base du contrat d'intégration pouvait être suspendu ou résilié (mais pas les prestations sociales). Une fois le regroupement familial accordé, seuls les bénéficiaires d'une protection internationale (réfugiés, statut complémentaire et protection temporaire) pouvaient être employés dans les mêmes conditions que les nationaux (sans permis de travail)¹⁸⁹.

L'absence de mesures d'intégration obligatoires en Hongrie doit être interprétée avec prudence car ce pays ne fournit actuellement aucun soutien à l'intégration aux bénéficiaires d'une protection internationale. Le gouvernement hongrois a mis fin aux projets financés par le Fonds Asile, migrations et intégration de l'Union européenne. Cette action a eu un impact négatif sur les services d'intégration fournis par les organisations non gouvernementales (ONG). Ces services ont pris fin à la fin juin 2018. L'aide unique à l'intégration proposée aux ressortissants de pays tiers dans le pays a ainsi été supprimée.

4.2. Conditions d'accès à la résidence permanente ou de longue durée

Tous les États membres couverts par le présent document thématique et qui sont liés par la directive européenne sur la résidence de longue durée exigent des demandeurs de résidence permanente qu'ils fournissent la preuve de ressources stables et régulières suffisantes pour subvenir à leurs besoins et à ceux des membres de leur famille, ainsi qu'une assurance maladie, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de cette directive¹⁹⁰. Afin d'évaluer ces ressources stables et régulières suffisantes, les États membres ont fixé des exigences de revenu différentes en fonction du niveau d'aide sociale, du niveau de vie minimum ou du niveau de salaire/retraite minimum¹⁹¹.

La **Hongrie, l'Italie, l'Allemagne, la France, le Portugal** et la **Suède** tiennent également compte de l'adéquation des ressources par rapport au logement. Il n'est pas toujours facile pour les demandeurs de satisfaire aux exigences en matière de revenu, en particulier pour les travailleurs occupant des postes peu qualifiés, ainsi que pour d'autres groupes vulnérables¹⁹².

Les États membres peuvent imposer des conditions d'intégration comme condition supplémentaire à l'accès au séjour de longue durée ou à l'établissement dans le pays. En **Hongrie** et en **Suède**, il n'existe pas de telles mesures d'intégration obligatoires en ce qui concerne l'accès au séjour de longue durée. La **Turquie** n'impose pas de telles conditions.

Au **Portugal**, la loi sur l'immigration exige une connaissance de base du portugais (niveau A2)¹⁹³ pour obtenir un permis de séjour permanent. La connaissance du portugais de base peut être attestée par un certificat délivré par une école publique ou privée basée au Portugal, ou par l'Institut portugais pour l'emploi et la formation professionnelle, ainsi que par un test linguistique dans un centre d'évaluation du portugais comme langue étrangère (et reconnu comme tel par le ministère de l'éducation et des sciences).

Les candidats qui prouvent qu'ils ont étudié dans une école officielle, au sein d'un pays lusophone, et qui peuvent prouver leur connaissance du portugais de base en présentant un certificat délivré par l'école de leur pays d'origine sont dispensés de cette exigence. Les ressortissants de pays tiers peuvent se préparer gratuitement aux tests de langue grâce au programme « Le portugais pour tous »¹⁹⁴, qui consiste en 150 heures de cours de langue pour les étrangers dans les écoles secondaires et les centres de formation professionnelle. Le programme est cofinancé par le Fonds social européen. Si le demandeur ne peut pas faire preuve d'une connaissance de base du portugais, il ne se verra pas accorder de permis de séjour permanent.

La seule mesure d'intégration obligatoire en **Grèce** concerne l'accès au séjour de longue durée¹⁹⁵. Les candidats doivent prouver qu'ils ont une connaissance suffisante de la langue, de l'histoire et de la culture grecques. L'exigence linguistique est fixée à un niveau B1¹⁹⁶. Les candidats ayant un niveau inférieur ne sont considérés comme ayant une connaissance suffisante de la langue, de l'histoire et de la culture grecques, que s'ils obtiennent une attestation de connaissance adéquate des éléments de l'histoire et de la culture grecque, après avoir réussi un examen mené sous la responsabilité du Secrétariat général pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, en collaboration avec le Centre pour la langue grecque¹⁹⁷. Ce niveau de connaissance peut également être attesté par un diplôme d'enseignement obligatoire d'une école grecque, un diplôme d'un lycée étranger appartenant au système éducatif grec ou un diplôme reconnu du département de philologie grecque d'une université étrangère. Il n'existe pas d'exemption pour les groupes vulnérables. Il existe des cours de formation, mais ils ne sont pas accessibles gratuitement. La principale conséquence juridique du non-respect de cette exigence est que les demandeurs ne peuvent pas avoir accès à ce statut de résident de longue durée ; l'absence de ce statut est synonyme de précarité du séjour.

En **Fédération de Russie**, la réussite des examens linguistiques et civiques est également une condition préalable à l'accès à la résidence permanente. La **France**

applique la même approche : la réalisation du contrat d'intégration fait partie de l'étude d'une demande de séjour de longue durée. De même, en **Italie**, le permis de séjour pour les nouveaux migrants, au sens large, est lié au contrat d'intégration et à l'engagement d'atteindre le niveau A2 de connaissance de la langue italienne et, comme indiqué ci-dessus, de suivre une session d'information sur la « vie en Italie ». Le non-respect du contrat peut entraîner le non-renouvellement du permis et limiter ainsi l'accès au statut de résident à long terme. En Italie, pour obtenir un permis de séjour de longue durée, en vertu de la loi n° 94/2009, les candidats doivent démontrer leurs compétences linguistiques de différentes manières, par exemple en étant inscrits dans une université italienne, en ayant obtenu un diplôme italien ou en passant un test¹⁹⁸.

Résider légalement au **Danemark** depuis 8 ans ou plus, réussir le test linguistique, signer une déclaration d'intégration et de citoyenneté active dans la société danoise¹⁹⁹, avoir travaillé pendant au moins 3 ans et 6 mois, être actuellement en poste et ne pas avoir reçu certaines formes de prestations sociales, font partie des conditions de base pour obtenir un permis de séjour permanent au Danemark²⁰⁰. Les candidats doivent passer un test de langue danoise et démontrer un niveau de compétence B1. En outre, pour obtenir un permis de séjour permanent, les demandeurs doivent remplir au moins deux conditions supplémentaires sur quatre (l'une d'elles est de réussir un examen de citoyenneté active ou apporter la preuve d'une citoyenneté active). Les migrants et les réfugiés peuvent prétendre à la résidence permanente après avoir résidé légalement au Danemark pendant quatre ans s'ils remplissent les quatre conditions supplémentaires²⁰¹.

Pour pouvoir bénéficier d'un séjour de longue durée en **Allemagne**, les candidats doivent prouver qu'ils possèdent des connaissances suffisantes de la langue allemande (niveau B1) et des connaissances de base des systèmes juridiques et sociaux et des conditions de vie en Allemagne. Ces mesures d'intégration peuvent être satisfaites en assistant à un cours d'intégration et en réussissant l'examen²⁰². Mais la condition formelle la plus importante est la durée du séjour ininterrompu en Allemagne, qui est une condition préalable à la résidence permanente ou de longue durée.

Lorsqu'ils font une demande d'établissement au **Royaume-Uni**, tous les candidats doivent avoir le niveau B1 du CECR en anglais, sauf s'ils viennent d'un pays considéré comme (principalement) anglophone, être titulaire d'au moins un baccalauréat non professionnel enseigné en anglais ou être exemptés pour des raisons d'âge ou de santé. Ils doivent également réussir le test de connaissance de la vie au Royaume-Uni, sauf s'ils en sont exemptés en raison de leur âge ou de leur état de santé. Le test de connaissance de la vie au Royaume-Uni est un test à choix multiples couvrant un programme pédagogique décliné dans un manuel pédagogique, qui couvre les « valeurs », le système politique, les connaissances historiques et la société britannique. Le test coûte 50 £, le manuel 12,99 £ et les exercices d'entraînements 7,99 £. Toutefois, comme souligné plus haut, le coût le plus élevé pour les migrants est probablement celui des cours de langue et des tests linguistiques, qui doivent être réalisés dans le secteur privé. Il n'existe pas de cours financés par l'État, sauf pour certains groupes vulnérables. Les personnes exemptées pour raison de santé, d'âge ou de vulnérabilité (comme les réfugiés) peuvent être tenus de les passer en vue de leur naturalisation, bien qu'il existe une certaine marge de manœuvre. Les candidats

qui ne peuvent satisfaire à ces exigences pourront demander un congé temporaire supplémentaire afin d'avoir le temps d'améliorer leurs compétences linguistiques et leurs connaissances avant de présenter une nouvelle demande²⁰³. Cependant, dans les faits, cela réduit les chances d'obtention du statut de résident. En outre, comme l'ECRI l'a signalé²⁰⁴, en Angleterre et en Irlande du Nord, il n'existe pas de politique nationale générale sur l'intégration des non-ressortissants et des réfugiés, contrairement à l'Écosse et au Pays de Galles²⁰⁵.

4.3. Incidences sur les droits de l'homme et pratiques prometteuses

À la lumière des normes du Conseil de l'Europe et de l'UE, diverses mesures et conditions inhérentes aux politiques nationales d'intégration des immigrés posent un certain nombre de défis en matière de droits de l'homme. Cette section met en lumière les principaux problèmes et effets des politiques d'intégration en matière de droits de l'homme, et propose une sélection de pratiques nationales qui présentent des caractéristiques prometteuses pour faciliter et encourager l'inclusion socio-économique et sauvegarder les droits de l'homme.

Les mesures d'intégration de nature obligatoire présentent des risques plus élevés vis-à-vis des normes relatives aux droits de l'homme (voir le tableau 1 ci-dessous). Certaines politiques de regroupement familial des membres du Conseil de l'Europe (comme le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne) imposent de telles mesures au cours de phase préalable à l'entrée dans le pays. D'autres le font dans les phases qui suivent l'admission, comme en Italie, en France, au Danemark et en Russie. En outre, la Grèce, la Russie, la France, le Danemark, l'Allemagne et le Royaume-Uni appliquent des conditions d'intégration obligatoires comme condition d'accès au séjour de longue durée.

Il ressort clairement des réponses à notre questionnaire en ligne que la précarité du séjour et l'incertitude juridique des demandeurs et de leur famille font partie des conséquences les plus notables de la non-conformité avec les mesures obligatoires en matière d'intégration. Ces deux problèmes ont été mentionnés dans 46,6 % des réponses à la question 16 de notre questionnaire en ligne, qui demandait aux personnes interrogées « Quelles sont les conséquences juridiques de la non-conformité avec les mesures d'intégration obligatoires dans votre pays (par exemple, l'échec à un test de connaissances civiques ou linguistiques) ? » Comme l'a souligné le Comité européen des droits sociaux, les tests d'intégration obligatoires portent atteinte aux droits de l'homme.

Lorsque les tests ou programmes d'intégration sont obligatoires par nature, cela signifie que l'incapacité à prouver sa connaissance de la langue, de l'histoire, des valeurs et de la législation du pays d'accueil dans le cadre de ces mesures obligatoires peut conduire au refus du regroupement familial ou du statut de résident permanent. Cela a été confirmé par 51,85 % des répondants au questionnaire en ligne. La moitié des experts nationaux consultés dans ce document thématique étaient d'avis que le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention) était menacé par les politiques d'intégration obligatoires de leur pays. La précarité du séjour des immigrés et des réfugiés est en contradiction avec les normes relatives aux droits

de l'homme élaborées par la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elle interprète les interférences avec l'article 8 de la Convention. Le respect des normes relatives aux droits de l'homme élaborées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exige que les pays du Conseil de l'Europe donnent la priorité à la durée de résidence comme principal critère d'octroi d'un titre d'établissement ou de séjour permanent.

Pour que les tests d'intégration linguistique soient conformes à l'article 8 de la Convention, ils doivent être réalisables (niveau maximum A2). Cela a été confirmé, par exemple, par la Résolution 1973 (2014) de l'APCE. Les programmes d'intégration doivent tenir compte des besoins et des capacités spécifiques de ceux qui n'ont pas les mêmes niveaux d'alphabétisation et d'éducation, ou de ceux qui peuvent se trouver dans une situation de vulnérabilité, tels que les personnes âgées et les bénéficiaires de la protection internationale. En outre, les États devraient agir en faveur de cours préparatoires gratuits. Ils devraient prévoir des mesures visant à garantir que l'échec aux tests n'ait pas d'effet discriminatoire (direct ou indirect) et ne conduise pas à l'exclusion ou à une situation incertaine pour ceux qui ne réussissent pas et ne débouche pas sur le refus du droit au regroupement familial, à un titre de séjour permanent ou à la nationalité. Les mesures d'intégration préalables à l'entrée au Royaume-Uni, en France et en Allemagne sont formellement conformes aux normes APCE fixées par l'APCE, qui fixe à A2, le niveau maximum exigible du CECR. Toutefois, seule la France soutient la gratuité des cours pour les membres de la famille, ce qui offre la possibilité aux migrants de réussir ces tests et donne la préférence aux échelles progressives de réussite, afin d'éviter les effets discriminatoires de ces mesures.

PRATIQUE PROMETTEUSE : INTÉGRATION NON OBLIGATOIRE (Suède)

La politique suédoise d'intégration ne subordonne pas le droit au regroupement familial à la réussite de mesures d'intégration obligatoires. Elle vise à créer l'égalité des droits, des obligations et des chances pour tous, en donnant aux migrants les moyens de faire les bons choix, en tenant compte de leurs besoins et de leurs capacités, et en apportant un soutien public adéquat.

Les mesures d'intégration (obligatoires) préalables à l'entrée sont sources de stress et d'insécurité pour les demandeurs, et entraînent des retards dans le regroupement familial²⁰⁶. Comme il s'écoule beaucoup de temps avant que les membres de la famille n'arrivent dans le pays de destination, ils risquent de perdre les connaissances acquises et de débiter leur apprentissage de la langue du pays d'accueil à compter de leur arrivée. Cela crée souvent des tensions entre les conjoints parce que les regroupants ne comprennent pas toujours pourquoi les conjoints mettent tant de temps à apprendre la langue, ce qui est exacerbé par le soutien limité entre les partenaires en raison de la distance²⁰⁷. Dans le cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne, le fait de ne pas atteindre l'exigence linguistique peut conduire au report et éventuellement

au refus du regroupement familial et, dans le cas de la France – qui exige également des connaissances civiques – le report de l'accès à ce droit. Par conséquent, de telles mesures sont considérées comme portant atteinte aux droits de l'homme et au respect de la vie familiale.

PRATIQUE PROMETTEUSE : LES ÉCHELLES DE RÉUSSITE PROGRESSIVES (France)

Parmi les pays appliquant des conditions volontaires d'intégration préalables à l'entrée sur le territoire, la France est le seul à privilégier des échelles progressives de réussite, qui reflètent la reconnaissance de l'effort. Même dans les cas où le niveau de connaissance du français du demandeur est insuffisant, cela ne constitue pas un obstacle au regroupement familial. L'attention plus récente accordée par la politique d'intégration française à d'autres programmes visant à faciliter l'accès des ressortissants de pays tiers à l'emploi et aux programmes régionaux d'intégration présente un autre potentiel intéressant.

Les États membres du Conseil de l'Europe imposent également diverses mesures d'intégration post-admission avant d'accorder l'accès au regroupement familial et au séjour de longue durée. La plupart des mesures de politique nationale d'intégration examinées n'accordent pas la préférence aux échelles de réussite progressives, qui refléteraient la reconnaissance de l'effort plutôt que la simple réussite. En outre, dans le cadre de la procédure de regroupement familial, peu de pays exigent des compétences linguistiques supérieures au niveau A2 du CECR (comme l'Allemagne). Dans certains cas, les examens d'intégration portant sur les compétences linguistiques exigent des connaissances disproportionnellement élevées dans un laps de temps réduit. En ce qui concerne l'accès au séjour de longue durée, plusieurs pays comme le Danemark, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Grèce exigent le niveau B1 du CECR.

Les articles 8 et 14 de la Convention sont le plus souvent menacés en raison d'une mise en œuvre inappropriée des politiques d'intégration. C'est particulièrement vrai lorsque les pays exigent l'intégration des candidats, mais ne la favorise pas à l'aide de cours de langue et d'éducation civique gratuits ou facilement accessibles et de supports pédagogiques gratuits²⁰⁸. Dans certains cas, le coût des examens linguistiques/civiques est pris en charge par les ressortissants de pays tiers eux-mêmes, comme c'est le cas en Grèce, en Russie et au Royaume-Uni. Des coûts trop élevés ou des frais disproportionnés peuvent, dans ce contexte, constituer des obstacles pour certains demandeurs et rendre la vie familiale et privée impossible. Certains pays proposent un soutien financier mais offrent des incitations financières réduites ou inadéquates pour répondre aux mesures d'intégration et aux prestations sociales plus faibles.

L'échec aux tests d'intégration – pré et post admission – ne peut servir de justification légitime aux États pour empêcher les immigrés et les réfugiés de jouir de leurs droits garantis par l'article 8 de la Convention et de leurs droits socio-économiques fondamentaux consacrés par la Charte sociale européenne. Pour les États membres du Conseil de l'Europe qui sont également membres de l'UE et régis par le droit communautaire en matière de migration et d'asile, la boîte à outils développée par la CJUE les oblige à adopter des politiques d'intégration qui facilitent (sans la perturber) la vie familiale, et qui améliorent (sans l'affecter) la sécurité du séjour. Les politiques d'intégration obligatoires qui limitent directement ou indirectement l'immigration et l'établissement permanent nuisent à l'efficacité des directives de l'UE sur le regroupement familial et les résidents de longue durée et sont donc incompatibles avec les normes européennes.

Tableau 1 : Politiques d'intégration des États membres du Conseil de l'Europe

<i>Pays</i>	<i>Regroupement familial</i>	<i>Résidence de longue durée</i>
<i>Danemark</i>	++	++
<i>France</i>	++	++
<i>Allemagne</i>	++	++
<i>Grèce</i>	+++	+
<i>Hongrie</i>	+++	+++
<i>Italie</i>	+	++
<i>Portugal</i>	+++	+++
<i>Suède</i>	+++	+++
<i>Turquie</i>	+++	+++
<i>Russie</i>	+	+
<i>Royaume-Uni</i>	+	+

- + Mesures d'intégration obligatoires avec un soutien nul ou limité aux migrants
- ++ Mesures d'intégration obligatoires, mais certaines aides publiques disponibles (comme des cours accessibles) pouvant permettre aux migrants de réussir
- +++ Aucune mesure d'intégration obligatoire ou volontaire ou uniquement des connaissances linguistiques requises dans un délai raisonnable après l'arrivée

Les défis en matière de droits de l'homme apparaissent lorsque les politiques d'intégration ne sont pas adaptées aux besoins des demandeurs ou exigent d'eux des attentes trop élevées. La mesure dans laquelle certains membres de la famille et d'autres candidats vulnérables peuvent être exemptés des tests et examens d'intégration obligatoires pour des raisons liées à l'âge, à l'analphabétisme, au niveau d'éducation, à la situation économique ou sanitaire, n'est pas toujours claire. Tous les pays étudiés prévoient des exemptions différentes à ces mesures d'intégration en raison d'une vulnérabilité ou d'autres difficultés (financières ou relatives à l'âge ou au statut de réfugié), mais leur mise en œuvre pratique n'est pas toujours transparente. Il existe généralement une relation difficile entre les politiques d'intégration et l'obtention d'une évaluation personnalisée ou au cas par cas par le demandeur. La situation particulière des candidats n'est pas toujours prise en considération, pas plus que ne le sont les impacts potentiels de la

participation à des programmes d'intégration, sur la sécurité de la résidence et le travail. Cela va à l'encontre des normes de l'UE élaborées par la jurisprudence de la CJUE.

L'incertitude juridique inhérente aux politiques d'intégration obligatoires appliquant des mesures d'intégration civique pose d'autres défis en matière de droits humains. La dimension civique de l'intégration (connaissance du mode de vie et des valeurs de la société d'accueil) sous la forme de tests obligatoires pose ici les risques les plus élevés. Reste la question de l'intégration à « quoi » ? La loi donne-t-elle une définition du « mode de vie » ou de la « société d'accueil » ? Il existe une relation malaisée entre la notion d'intégration civique telle qu'elle est formulée dans les politiques nationales et le critère de « respect du droit », développé par la Cour européenne des droits de l'homme dans les cas d'ingérence d'États dans les droits de l'homme. Les exigences en matière d'intégration peuvent également aller à l'encontre de l'interdiction de discrimination indirecte stipulée à l'article 14 de la Convention, bien que seulement 44 % des participants au questionnaire en ligne aient déclaré que de telles mesures posaient problème en la matière.

À cet égard, les politiques d'intégration sont évaluées en fonction de leurs effets négatifs, intentionnels ou non, sur certains groupes de demandeurs. Certaines politiques d'intégration évaluées dans le présent document thématique prévoient des exemptions sur la base de la nationalité (Royaume-Uni, Danemark et Allemagne). Les ressortissants de pays riches comme l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud et les États-Unis ne sont pas soumis aux politiques d'intégration obligatoires de certains pays comme l'Allemagne. La légitimité et la compatibilité réelle de ces politiques avec les droits de l'homme exigeraient une évaluation exhaustive et périodique des effets discriminatoires préjudiciables, intentionnels ou non, qu'elles pourraient avoir à l'égard de groupes spécifiques appartenant à certaines origines nationales ou ethniques, et à certaines religions.

Une approche individualisée et sur mesure (suivi) s'avère particulièrement cruciale pour assurer une insertion efficace et durable des immigrés et des réfugiés sur le marché du travail. L'intégration volontaire et les mesures d'insertion professionnelle axées sur l'acquisition de compétences et l'information pratique sur les droits au travail peuvent jouer un rôle clé dans la réussite de l'insertion socio-économique. Le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe a souligné dans sa Recommandation Rec(2008)10 l'importance d'assurer l'intégration la plus complète possible des immigrés sur le marché du travail. Elle a recommandé aux pays membres d'examiner l'efficacité de toutes les politiques et pratiques pertinentes dans leurs domaines de compétence respectifs. Si elles sont bien conçues et ne sont pas trop orientées vers le court terme, les politiques d'intégration volontaires qui offrent des cours de langue, une reconnaissance des compétences/qualifications et une formation professionnelle personnalisée peuvent faciliter l'insertion des immigrés sur le marché du travail et réduire les risques d'exploitation, de travail illégal, de bas salaires et de conditions de travail inéquitable.

PRATIQUES PROMETTEUSES EN MATIÈRE DE FORMATION LINGUISTIQUE

Les politiques d'intégration au Portugal, en Suède, au Danemark et en Allemagne présentent des caractéristiques intéressantes en matière de soutien à la formation linguistique. L'Allemagne offre un grand nombre de cours de langues où l'État prend en charge une partie des frais de formation, une fois que les immigrants sont arrivés dans le pays. Il existe également des cours d'intégration spécialisés pour les illettrés, les femmes/parents, les jeunes et les jeunes adultes.

Le Danemark offre des cours de langues gratuits dans le cadre des contrats d'intégration personnelle des migrants. Le Danemark et la Suède offrent des formations pour favoriser une intégration plus rapide sur le marché du travail, ce qui est considéré comme un élément important du processus d'intégration et comme un facilitateur du droit au travail.

Les États membres du Conseil de l'Europe imposent de nombreuses exigences supplémentaires aux regroupants avant que le regroupement familial puisse être autorisé. Il s'agit notamment de périodes d'attente, de limites d'âge et de plafonds de revenu, qui ne sont pas sans conséquences sur les droits de l'homme et peuvent compromettre l'intégration. Un exemple notable est la politique de regroupement familial au Royaume-Uni, où le plafond de revenu peut être considéré comme trop élevé. Cela soulève des questions au regard des articles 8 et 14 de la Convention et de la Recommandation 1686 de l'APCE, qui souligne que soumettre le regroupement familial à des conditions financières constitue une menace pour le droit au respect de la vie familiale. Au Danemark, l'exigence de revenu dans la mesure où elle exclut le recours à certaines formes de prestations sociales, soulève des questions à la lumière de l'article 19.6 de la Charte sociale européenne et des conclusions du Comité européen des droits sociaux, selon lesquelles les travailleurs migrants qui ont un revenu suffisant pour subvenir aux besoins des membres de leur famille ne devraient pas se voir automatiquement refuser le droit au regroupement familial en raison de l'origine de ce revenu, dans la mesure où ils ont légalement droit aux prestations dont ils peuvent bénéficier.

Les périodes d'attente peuvent également avoir des répercussions négatives sur les droits de la personne et perturber la vie familiale. Selon le Comité européen des droits sociaux, une période d'attente de plus d'un an n'est pas conforme à la Charte sociale européenne et va également à l'encontre des recommandations du Commissaire aux droits de l'homme visant à garantir que les processus de regroupement familial ne soient pas indûment retardés, surtout dans le cas des réfugiés. Certains États membres du Conseil de l'Europe imposent des délais d'attente supérieurs à un an en ce qui concerne l'obligation de séjour légal minimum. De plus, selon le Comité

européen des droits sociaux, le regroupement familial doit être possible pour les personnes âgés de 18 à 21 ans, alors que cette étude montre que de nombreux États membres du Conseil de l'Europe fixent une limite à 18 ans ou moins. Les limitations ou restrictions au droit au regroupement familial pour les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, comme au Danemark, en Suède et en Allemagne, portent potentiellement atteinte au droit à la vie familiale au regard de l'article 8 de la Convention, comme l'a également souligné le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. La Russie donne l'exemple d'un État membre du Conseil de l'Europe restreignant le regroupement familial sur la base du niveau de compétence.

Les défis en matière de droits de l'homme apparaissent au cours des phases de mise en œuvre pratique aux niveaux national, régional et local. Les dimensions locales de l'intégration s'avèrent déterminantes pour une intégration réussie. Les villes sont au premier plan des questions pratiques relatives aux politiques d'intégration. Lorsqu'on leur demande si les mesures d'intégration obligatoires « favorisent l'intégration », les villes estiment qu'elles ont des effets négatifs et ajoutent qu'elles peuvent même retarder l'intégration sociale et économique des ressortissants de pays tiers²⁰⁹. En outre, la section 4 illustre l'existence d'inégalités géographiques dans l'intégration des immigrés au sein des autorités régionales et locales de certains des États membres du Conseil de l'Europe sélectionnés. Par exemple, certaines régions et villes d'Italie éprouvent plus de difficultés que les autres à accéder aux dispositifs de financement de l'intégration existants. D'autres exemples notables sont la Hongrie et la Turquie ; en Hongrie, plusieurs affaires illustrent à quel point le manque de soutien de l'État à l'intégration pose de sérieux problèmes aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires d'une protection internationale qui cherchent à avoir un accès effectif aux droits humains et socio-économiques.

Certaines conséquences involontaires telles que la ségrégation ou l'exclusion sociale peuvent également découler d'une mise en œuvre inadéquate des mesures d'intégration²¹⁰, créant ainsi chez les demandeurs des niveaux encore plus élevés de « dépendance » et des obstacles administratifs supplémentaires dans un système d'immigration et d'asile déjà complexe et coûteux. Un soutien financier adéquat à long terme de la part de l'État est essentiel. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. On constate souvent un manque de priorité politique et un financement axé sur les résultats à long terme, ce qui, conjugué à des conditions structurelles déficientes au sein des dispositifs nationaux relatifs à l'asile, compromet l'efficacité des politiques d'intégration aux niveaux régional et local.

La section 4 révèle également un manque d'efforts suffisants pour assurer des évaluations périodiques et indépendantes de la capacité des politiques nationales d'intégration à atteindre leurs objectifs et à faciliter l'inclusion des bénéficiaires. À cet égard, la Suède et le Portugal, qui donnent le bon exemple en matière d'évaluation des politiques, constituent des exceptions notables²¹¹. Cela malgré les appels réitérés à renforcer le suivi du respect des instruments internationaux des droits de l'homme relatifs au regroupement familial, lancés par des organes du Conseil de l'Europe, tels que l'ECRI et l'APCE – en particulier dans sa Recommandation au Comité des Ministres 1686 (2004).

Chapitre 5

Conclusions

Ce document thématique a examiné les aspects relatifs aux droits de l'homme dans les politiques d'intégration des immigrés et des réfugiés, dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe. Lors de l'évaluation des politiques nationales d'intégration, l'analyse a permis l'identification des normes les plus pertinentes du Conseil de l'Europe et de l'UE en matière de droits de l'homme et de l'État de droit. Ce document thématique fournit une évaluation comparative de l'intégration civique et des exigences linguistiques (obligatoires et/ou volontaires), ainsi que d'autres politiques connexes qui touchent le regroupement familial des ressortissants de pays tiers et leur statut de résident de longue durée.

Les politiques d'intégration linguistique et civique obligatoires représentent un défi majeur en ce qui concerne les normes relatives aux droits de l'homme. Cela est particulièrement visible au moment de la mise en œuvre pratique, car certains groupes de demandeurs peuvent être plus sévèrement touchés par les sanctions lorsqu'ils échouent aux tests, examens ou contrats d'intégration. Ce phénomène est renforcé par le fait que, souvent, les indicateurs relatifs à l'intégration ne sont pas adaptés aux besoins spécifiques de certains demandeurs et groupes vulnérables, et augmente ainsi les risques de discrimination. D'autres conditions supplémentaires comme des plafonds de revenus, de longs délais d'attente, des exigences en termes de logement et la réduction de certains avantages financiers, alourdissent les procédures et réduisent leur efficacité, restreignant davantage le regroupement familial et l'intégration. Les questions de proportionnalité et la mesure dans laquelle ces conditions portent atteinte aux droits de l'homme (tels que le droit au respect de la vie privée et famille et la vie privée) devraient être au cœur de l'évaluation de leur légitimité.

Les politiques d'intégration devraient faciliter l'unité familiale. Elles devraient améliorer la sécurité du séjour des ressortissants de pays tiers. Les politiques d'intégration ne devraient pas poursuivre des objectifs restrictifs de contrôle des migrations visant à limiter le regroupement familial et à empêcher l'établissement dans le pays. Cela signifie que plus la personne réside longtemps dans un pays donné, plus les liens avec ce pays sont forts et plus l'État a la responsabilité d'assurer la sécurité de la résidence. Une approche volontaire et incitative devrait être préférée aux politiques d'intégration obligatoires ou orientées vers le contrôle des migrations.

Bien que des situations difficiles (comme la crise humanitaire des réfugiés en Europe depuis 2015) se soient produites et aient aggravé la précarité des conditions d'accueil dans les pays les plus touchés, les normes relatives aux droits de l'homme doivent

continuer à être pleinement respectées par ces États. Les politiques actuelles devraient aller au-delà de l'hypothèse selon laquelle la plupart de ces demandeurs d'asile nouvellement arrivés finiront par retourner dans leur pays d'origine, et élaborer des politiques d'inclusion solides et à long terme. L'égalité et la non-discrimination constituent des conditions préalables à la pleine réalisation de la dignité humaine, qui est au cœur du système des droits de l'homme. Ce document thématique illustre la manière dont le respect des droits de l'homme et la non-discrimination constituent l'une des meilleures recettes pour garantir une politique d'intégration efficace et digne.

Cet examen comparatif transnational a révélé des risques de traitement discriminatoire de certains groupes, fondés sur l'origine ethnique et/ou nationale, qui peuvent se cacher derrière une discrimination fondée sur la nationalité. Il est essentiel, pour déterminer la compatibilité des politiques d'intégration des États membres du Conseil de l'Europe, de ne pas présumer de leur légitimité. Au lieu de cela, un examen détaillé et factuel de leurs effets directs ou indirects sur certains groupes et communautés – sur la base de preuves indépendantes et des conclusions des organes de suivi du Conseil de l'Europe – devrait être le point de départ pour déterminer leur compatibilité avec les droits humains. Tous les États membres du Conseil de l'Europe devraient montrer leur ferme attachement au principe bien établi de non-discrimination en ratifiant le Protocole n° 12 à la Convention.

Les politiques d'intégration volontaire axées sur les résultats à long terme et l'insertion sur le marché de l'emploi présentent des caractéristiques plutôt prometteuses pour l'inclusion socio-économique et la réduction des risques d'exploitation, de travail illégal et de bas salaires pour les immigrés et les bénéficiaires de la protection internationale. Il serait souhaitable de s'attacher davantage à garantir aux immigrés et aux réfugiés un accès approprié aux services de santé et au logement, afin de leur assurer une qualité de vie digne. Les politiques d'insertion sur le marché du travail devraient être réalistes et tenir compte des caractéristiques spécifiques des demandeurs. Elles ne devraient pas être limitées dans le temps et devraient être conçues de manière à encourager la participation à tous les niveaux d'éducation et de compétences, avec un accent particulier porté sur l'égalité entre les sexes. Toute formation devrait être suffisamment adaptée à la situation des personnes à la recherche d'un emploi.

Les États membres du Conseil de l'Europe devraient également s'engager dans des investissements politiques et financiers sans équivoque pour combler les lacunes et remédier aux inégalités dans leurs services régionaux et locaux. Ils devraient mettre en place des systèmes d'évaluation robustes et indépendants permettant de suivre les effets concrets et l'efficacité sur le long terme des politiques en vigueur de migration et d'asile relatives à l'intégration des personnes, ainsi que de la mise en œuvre pratique des normes et de la jurisprudence du Conseil de l'Europe et de l'UE dans leur application quotidienne.

Méthodologie

La méthodologie utilisée dans ce document thématique est basée sur une analyse socio-juridique comparative comprenant plusieurs méthodes. Tout d'abord, une présentation globale des documents juridiques et politiques pertinents de l'UE, du Conseil de l'Europe et des États membres, ainsi qu'une collecte de données concernant les politiques et lois pertinentes en matière d'intégration, la littérature universitaire et d'autres études et rapports existants. Deuxièmement, un questionnaire en ligne, qui a permis de recueillir des informations sur les politiques nationales et leur mise en œuvre auprès des autorités et des acteurs concernés dans les pays sélectionnés, notamment les autorités publiques et des experts du monde universitaire et de la société civile.

L'enquête a été menée de février à avril 2018 (avec une prolongation jusqu'en juin 2018). Au 10 avril 2018, 33 réponses avaient été recueillies auprès des États membres du Conseil de l'Europe à l'étude. Bien que les résultats ne soient peut-être pas représentatifs d'un point de vue purement quantitatif, les réponses recueillies présentent une grande valeur qualitative puisqu'elles ont été données par les quelques experts et praticiens ayant des connaissances dans ce domaine politique spécifique.

Parmi les participants au questionnaire en ligne figuraient six représentants des autorités locales, sept fonctionnaires nationaux, sept représentants d'ONG et treize experts universitaires ou indépendants. Le questionnaire a été diffusé par Eurocities dans son réseau de villes, ainsi que par la Commission européenne (Direction générale de la migration et des affaires intérieures) auprès des points de contact nationaux concernés de l'European Integration Network. En outre, des entretiens semi-structurés portant sur les politiques d'intégration, menés avec la coopération de praticiens et d'universitaires de haut niveau, sont venus compléter les résultats du questionnaire.

Ce document thématique identifie également quelques exemples pratiques de politiques d'intégration obligatoires de certains États membres présentant des caractéristiques « prometteuses » permettant un accès, sans discrimination, des ressortissants de pays tiers, des demandeurs d'asile et des réfugiés, dans le respect des normes relatives aux droits de l'homme. Ces pratiques prometteuses concernent dans certains cas des composantes politiques spécifiques, même s'il faut garder à l'esprit qu'en tout état de cause, chaque politique nationale doit être considérée comme un tout et ne peut être divisée en plusieurs parties.

Remerciements

Les auteurs tiennent à exprimer leur gratitude au Représentant spécial du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés, l'Ambassadeur Tomáš Boček, et à son Bureau, en particulier à Elvana Thaçi. Des remerciements particuliers vont à tous les experts nationaux qui ont fourni des informations spécifiques par pays : Jens Vedsted-Hansen (Université d'Aarhus) ; Eva Ersbøll (Institut danois des droits de l'homme), Sine Hav (Conseil danois pour les réfugiés) ; Veronica Corcodel (Institut universitaire européen), Shoshana Fine (CERI Sciences Po, Paris) ; Jens Schneider (Université d'Osnabrück), Holger Kolb (Conseil allemand pour les migrations) ; Eda Gemi (Université européenne de Tirana), Marina Nikolova (Fondation hellénique pour la politique européenne et étrangère), Judit Tóth (Université de Szeged), Virginia Passalacqua (Institut universitaire européen), Patrícia Penélope Mendes Jerónimo Vink (Université du Minho) ; Henrik Emilsson (Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare) ; Ayhan Kaya (Université Bilgi à Istanbul) ; Lyubov Bisson (Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences) et Helena Wray (University of Exeter Law School).

Les auteurs tiennent à remercier les experts suivants pour le temps qu'ils ont accordé à cette étude lors des entretiens : Tineke Strik (membre de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), François Crépeau, directeur (professeur au Centre sur les droits de la personne et le pluralisme juridique, titulaire de la Chaire Hans et Tamar Oppenheimer en droit international public, Rapporteur spécial des Nations Unies pour les droits de l'homme des migrants de 2011 à 2017), Thomas Huddleston (directeur de recherche, Migration Policy Group, Bruxelles) et Yves Pascouau (conseiller principal sur les migrations et la mobilité auprès de l'European Policy Center, Bruxelles). Des remerciements particuliers vont à tous les décideurs politiques et aux représentants de la société civile qui ont diffusé le questionnaire élaboré aux fins de cette étude et y ont répondu, en particulier à Salvatore Sofia (conseiller politique auprès d'Eurocities), qui a diffusé le questionnaire en ligne dans les villes concernées participant au groupe de travail Eurocities sur les migrations et l'intégration. Les auteurs demeurent seuls responsables des résultats et des conclusions de la recherche, ainsi que de toute erreur ou inexactitude éventuelle, incluse dans le présent document thématique.

Endnotes

Sauf indication contraire, toutes les références citées dans ces notes sont issues de la Cour européenne des droits de l'homme.

1. La Turquie a accueilli des gens qui fuient la guerre en Syrie à partir de 2011.
2. Conseil de l'Europe, Livre blanc sur le dialogue interculturel « Vivre ensemble dans l'égalité », Ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 7 mai 2008.
3. APCE, « L'intégration des réfugiés en période de fortes pressions : enseignements à tirer de l'expérience récente et exemples de bonnes pratiques », Résolution 2176 (2017), 28 juin 2017.
4. Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2008)10 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'amélioration de l'accès à l'emploi des migrants et des personnes issues de l'immigration (adoptée par le Comité des Ministres le 10 juillet 2008, lors de la 1032^e réunion des Délégués des Ministres), p. 2.
5. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Note sur l'intégration des réfugiés dans l'Union européenne », juin 2007 ; voir également Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en Europe », Bureau pour l'Europe, septembre 2013.
6. S. Carrera et A. Faure-Atger (2011), *Integration as a two-way process in the EU? Assessing the relationship between the European Integration Fund and the common basic principles on integration*, CEPS, Bruxelles.
7. Conseil de l'Europe, Les mesures et indicateurs d'intégration, Introduction, Direction des affaires sociales et de la santé, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, p 10.
8. T. Strik, Les tests d'intégration : aide ou entrave à l'intégration ? Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Doc. 13361, 4 décembre 2013.
9. Carrera, S. (2016), *Civic integration exams in EU immigration law: what integration is not in European law*, in H. Verschueren (éd.), *Residence, employment and social rights of mobile persons: on how EU law defines where they belong*, Intersentia, pp. 129-60.
10. La jurisprudence en matière de regroupement familial s'est généralement concentrée sur l'article 8 de la Convention. L'article 12 de la Convention a été principalement cité dans des plaintes découlant des contrôles de mariage blancs, qui ne relèvent pas de la présente étude. Voir, par exemple, l'affaire *O'Donoghue c. Royaume-Uni*, arrêt du 14 décembre 2010, requête N° 34808/07.
11. *Boultif c. Suisse*, arrêt du 5 octobre 2000, requête n° 54273/00.
12. *Üner c. Pays-Bas*, arrêt du 5 juillet 2005, requête n° 46410/99.
13. *Boughanemi c. France*, arrêt du 24 avril 1996, requête n° 22070/93 ; *Kaya c. Allemagne*, arrêt du 28 juin 2007, requête n° 31753/02.
14. *Baghli c. France*, arrêt du 30 novembre 1999, requête n° 34374/97 ; *Üner c. Pays-Bas*, arrêt du 5 juillet 2005, requête n° 46410/99.
15. *Kaya c. Allemagne*, arrêt du 28 juin 2007, requête n° 31753/02 ; *Beldjoudi c. France*, 13 juillet 1995, requête n° 19465/92.
16. *Silvenko c. Lettonie*, arrêt du 9 octobre 2003, requête n° 48321/99.
17. *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, arrêt du 29 mai 1985, requêtes n° 9214/80, 9473/81 et 9474/81 ; *Ahmut c. Pays-Bas*, arrêt du 28 novembre 1996, requête n° 21702/93 ; *Sen c. Pays-Bas*, arrêt du 21 décembre 2001, requête n° 31465/96 ; *IM c. Pays-Bas*, arrêt du 25 mars 2008, requête n° 41226/98 ; *Haydarie et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 20 octobre 2005, requête n° 8876/04 ; *Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 1^{er} décembre 2005, requête n° 60665/00 ; *Osman c. Danemark*, arrêt du 14 juin 2011, requête n° 38058/09 ; *Biao c. Danemark* (Grande Chambre), arrêt du 24 mai 2016, requête n° 38590/10.
18. *Gül c. Suisse*, arrêt du 19 février 1996, requête n° 23218/94.
19. *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, arrêt du 29 mai 1985, requêtes n° 9214/80, 9473/81 et 9474/81.
20. *Gül c. Suisse*, arrêt du 19 février 1996, requête n° 23218/94 ; *Ahmut c. Pays-Bas*, arrêt du 28 novembre 1996, requête n° 21702/93 ; *Sen c. Pays-Bas*, arrêt du 21 décembre 2001, requête n° 31465/96 ; *IM c. Pays-Bas*, arrêt du 25 mars 2008, requête n° 41226/98 ; *Haydarie et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 20 octobre 2005, requête n° 8876/04 ; *Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 1^{er} décembre 2005, requête n° 60665/00 ; *Osman c. Danemark*, arrêt du 14 juin 2011, requête n° 38058/09.
21. *Sen c. Pays-Bas*, arrêt du 21 décembre 2001, requête n° 31465/96.

22. Un arrêt similaire a été rendu par la Cour dans l'affaire *Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas*, 1^{er} mars 2006, requête n° 60665/00.
23. *Sen c. Pays-Bas*, arrêt du 21 décembre 2001, point 41 ; *Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 1^{er} décembre 2005, requête n° 60665/00.
24. *Gül c. Suisse*, arrêt du 19 février 1996, requête n° 23218/94 ; *Ahmut c. Pays-Bas*, arrêt du 28 novembre 1996, requête n° 21702/93.
25. *Sen c. Pays-Bas*, arrêt du 21 décembre 2001, requête n° 31465/96.
26. *Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 1^{er} décembre 2005, requête n° 60665/00.
27. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, « Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe », juin 2017, pp. 21-6.
28. *Mengesha Kimfe c. Suisse*, arrêt du 9 juillet 2010, requête n° 24404/05. Pour une analyse détaillée des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme sur le regroupement familial, voir C. Costello, K. Groenendijk et L. Halleskov (2017), « Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe », document thématique du Conseil de l'Europe, juin 2017.
29. Au 26 juillet 2018, 20 États parties avaient ratifié le Protocole n° 12.
30. *Biao c. Danemark* (Grande Chambre), arrêt du 24 mai 2016, requête n° 38590/10.
31. Comme la Cour l'a déjà indiqué dans *D. H. et autres c. République tchèque*, arrêt du 13 novembre 2007, requête n° 57325/00.
32. Les États parties présentent des rapports annuels sur la mise en œuvre de la Charte en droit et en pratique, le Comité examine ces rapports et décide si les pays concernés sont en conformité avec la Charte. Voir <https://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/national-reports>, consulté le 17 octobre 2018.
33. Comité européen des droits sociaux, Conclusions XVIII-1 – Grèce – Article 19, paragraphe 6, document numéro XVIII 1/def/GRC/19/6/EN, 2006.
34. Comité européen des droits sociaux, Conclusions XVIII-1 – Grèce – Article 19, paragraphe 6, document numéro XVIII 1/def/GRC/19/6/EN, 2006 ; Conclusions XVIII-1 – Autriche – Article 19, paragraphe 6, document numéro XVIII-1/def/AUT/19/6/EN, 2006.
35. Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2011 – Belgique – Article 19, paragraphe 6, document numéro 2011/def/BEL/19/6/EN, 2011.
36. Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XIII-1, Pays-Bas – Article 19, paragraphe 6.
37. Voir www.coe.int/t/democracy/migration/ressources/recommandations-resolutions_fr.asp. Voir également Conseil de l'Europe, « Migrants adultes : Intégration et Éducation – extraits de conventions, de recommandations, de résolutions et de rapports », Compilation : Programme des Politiques linguistiques, rév. 2017, Strasbourg.
38. Recommandation CM/Rec(2011)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil (adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 2011 lors de la 1 103^e réunion des Délégués des Ministres).
39. Recommandation CM/Rec(2011)13 du Comité des Ministres aux États membres sur la mobilité, les migrations et l'accès aux soins de santé (adoptée par le Comité des Ministres le 16 novembre 2011, lors de la 1 126^e réunion des Délégués des Ministres). La Recommandation indique que « la collaboration entre les ministères ou autorités compétentes est recommandée afin d'intégrer la promotion et l'éducation à la santé à destination des migrants au sein de programmes d'intégration, et d'assurer l'observation du principe "santé dans toutes les politiques"[...] Un haut degré de coordination entre les services de santé et les services sociaux peut être exigé, car les problèmes de santé des migrants sont souvent ancrés dans des problèmes sociaux ou pratiques nécessitant l'intervention de services non médicaux », article 24.
40. Recommandation CM/Rec(2008)10 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'amélioration de l'accès à l'emploi des migrants et des personnes issues de l'immigration (adoptée par le Comité des Ministres le 10 juillet 2008, lors de la 1 032^e réunion des Délégués des Ministres).
41. *Ibid.*, art. 15-17.
42. Recommandation Rec(2002)4 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial (adoptée par le Comité des Ministres le 26 mars 2002, lors de la 790^e réunion des Délégués des Ministres).
43. Adoptée par l'Assemblée le 29 janvier 2014 (6^e session) sur la base du rapport de Tineke Strik, « Les tests d'intégration : aide ou entrave à l'intégration ? » Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Doc. 13361, 4 décembre 2013.
44. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Recommandation 1686 (2004), Mobilité humaine et droit au regroupement familial, 23 novembre 2004, art. 11, disponible à l'adresse <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17277&lang=FR>.

45. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, « Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe », juin 2017, pp. 5 à 8.
46. Commission européenne, Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final, Bruxelles, 3 avril 2014, p. 5.
47. Voir l'article 3, paragraphe 1 de la directive sur le regroupement familial.
48. En outre, il existe deux autres dérogations dans la dernière phrase de l'article 4, paragraphe 1 et paragraphe 6 de la Directive sur le regroupement familial en ce qui concerne les enfants, mais elles ont le caractère d'une clause suspensive et ne peuvent être appliquées que dans quelques États membres.
49. Article 6 de la directive sur le regroupement familial.
50. L'article 7, paragraphe 1, premier alinéa de la directive définit le « logement normal ». Dans les États membres ayant recours à cette mesure, le regroupant doit fournir la preuve, dans le cadre de la demande de regroupement familial, qu'il dispose « d'un logement considéré comme normal pour une famille de taille comparable dans la même région et qui répond aux normes générales de salubrité et de sécurité en vigueur dans l'État membre concerné ». L'évaluation de cette exigence est laissée à la discrétion des États membres. Cependant, « les critères retenus ne peuvent pas être discriminatoires et cette disposition définit la limite supérieure de ce qui peut être requis ». Les critères adoptés doivent être transparents et clairement définis dans la législation nationale, et « le respect de cette obligation peut être apprécié soit sur la base de la situation du regroupant au moment de la demande, soit sur la base d'un pronostic fondé quant au logement qui pourrait vraisemblablement être disponible lorsque le regroupant sera rejoint par les membres de sa famille ». Commission européenne, Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final, Bruxelles, 3 avril 2014, p. 12.
51. Article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa de la directive sur le regroupement familial. Les États membres peuvent également exiger que le regroupant dispose d'une assurance maladie pour lui-même et les membres de sa famille, couvrant l'ensemble des risques normalement couverts pour ses propres ressortissants dans l'État membre concerné.
52. La notion de « ressources stables et régulières » est couverte par l'article 7, paragraphe 1, troisième alinéa de la directive. Les États membres qui imposent cette exigence doivent évaluer ces ressources par rapport à leur nature et leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille. Après l'affaire *Chakroun*, cette disposition doit être interprétée strictement et la marge de manœuvre attribuée aux États membres « ne doit pas être utilisée d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci ». Selon la Commission européenne, l'évaluation de la stabilité et de la régularité des ressources du regroupant doit être fondée sur un pronostic selon lequel les ressources pourront raisonnablement être disponibles dans un avenir prévisible. Dans l'affaire *Chakroun*, la Cour a précisé ce que l'on entend par « suffisantes pour subvenir à ses propres besoins [ndlr : le regroupant] et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale ». La notion de « système d'aide sociale » doit être interprétée en ce sens qu'elle se réfère à « l'aide générale qui supplée à un manque de ressources stables, régulières et suffisantes et non comme l'aide spécifique qui permettrait de faire face à des besoins extraordinaires ou imprévus ». Commission européenne, Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE, p. 14. Concernant l'article 7, paragraphe 1, troisième alinéa, voir l'affaire C-558/14 - *Khachab*, ECLI:EU:C:2016:285.
53. L'article 8 de la directive prévoit une période d'attente, sujette à certaines dérogations. Lorsqu'en matière de regroupement familial, la législation existante dans un État membre à la date d'adoption de la directive sur le regroupement familial tient compte de sa capacité d'accueil, cet État membre peut prévoir d'introduire une période d'attente de trois ans au maximum entre le dépôt de la demande de regroupement familial et la délivrance d'un titre de séjour aux membres de la famille. Dans l'affaire *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, la CJUE a noté que les États membres disposent d'une marge d'appréciation leur permettant de retarder le regroupement familial, afin de permettre une meilleure intégration des membres de la famille. Si un État membre décide de se prévaloir de cette faculté, il ne peut pas imposer une période d'attente générale appliquée de la même manière à tous les demandeurs et doit évaluer les circonstances au cas par cas. Il doit également prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur. Dans ses lignes directrices, la Commission encourage les États membres à réduire au maximum ces périodes d'attente afin d'éviter les répercussions disproportionnées sur le droit au respect de la vie familiale.

54. Affaire C-578/08, *Chakrou* ECLI:EU:C:2010:117, art. 43.
55. Commission européenne, Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final, Bruxelles, 3 avril 2014, p. 16.
56. L'article 12, paragraphe 2, déroge à l'article 8. En outre, les limites particulières prévues à l'article 4, paragraphe 1, troisième alinéa, pour les enfants de plus de douze ans ne sont pas applicables. Voir article 10 paragraphe 1.
57. L'article 12, paragraphe 1 déroge à l'article 7.
58. Article 14, paragraphe 1 de la directive sur le regroupement familial.
59. Article 14, paragraphe 2 de la directive sur le regroupement familial.
60. La directive sur le séjour de longue durée a été modifiée en 2011 pour inclure dans son champ d'application les réfugiés et les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire. Voir la directive 2011/51.
61. Considérant 6 du préambule et article 4, paragraphe 1 de la directive sur le séjour de longue durée.
62. Article 5, paragraphe 1 de la directive sur le séjour de longue durée.
63. Affaire C-578/08 *Rhimou Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2010:117.
64. Article 5, paragraphe 2 de la directive sur le séjour de longue durée.
65. Affaire C-579/13 – *P et S c. Commissie Sociale Zekerheid Breda and College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*, ECLI:EU:C:2015:369.
66. *Ibid.*, art. 49-54.
67. Article 11, paragraphe 1, premier alinéa de la directive sur le regroupement familial.
68. Directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, 2009/50/CE, 25 mai 2009.
69. Directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (refonte), 2016/801, 11 mai 2016.
70. Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe, 15 mai 2014.
71. Directive concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), 2011/95/UE, 13 décembre 2011.
72. Directive établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) 2013/33/UE, 26 juin 2013.
73. Affaire C-578/08 *Chakroun*, ECLI:EU:C:2010:117, point 43; Affaire C-153/14, *K and A*, ECLI:EU:C:2015:453, point 57.
74. Commission européenne, Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final, Bruxelles, 3 avril 2014, p. 16, note de bas de page 55. Voir également l'affaire C-578/08, *Chakroun* ECLI:EU:C:2010:117, art. 48.
75. Affaire C-153/14 – *K et A*, ECLI:EU:C:2015:453, point 58.
76. Voir l'affaire C-153/14 – *K et A*, ECLI:EU:C:2015:453, point 53. Cela est également conforme à l'article 17 de la directive sur le regroupement familial.
77. Commission européenne, Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final, Bruxelles, 3 avril 2014, p. 16. Voir également l'affaire C-153/14 – *K et A*, ECLI:EU:C:2015:453, point 58.
78. Commission européenne, Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final, Bruxelles, 3 avril 2014, p. 16.
79. Affaire C-153/14 - *K et A*, ECLI:EU:C:2015:453, points 56-58, et points 69 et 71 sur les frais. Affaire C-579/13 – *P et S*, ECLI:EU:C:2015:369, point 49 ; voir aussi point 54 sur le montant de l'amende infligée en cas de non-conformité.
80. Affaire C-153/14 – *K et A*, ECLI:EU:C:2015:453, point 56.
81. Ministère de l'Intérieur, *Family reunification of third country nationals in the European Union, national contribution from the United Kingdom to the EMN* (2017), p. 3. (Le regroupement familial de ressortissants de pays tiers en Europe : contribution du Royaume-Uni au Réseau européen des migrations [REM]).

82. *Ibid.*, p. 4. Il existe des exemptions limitées concernant l'exigence d'un revenu minimum, y compris lorsque le regroupant reçoit des prestations d'invalidité.
83. *Ibid.*, p. 4.
84. Commissaire à l'enfance pour l'Angleterre, *Family friendly? The impact on children of the family migration rules: a review of the financial requirements* (2015), pp. 106-12.
85. Réseau européen des migrations (REM), *Family reunification of TCNs in the EU: national practices – Sweden* (2016), p. 26.
86. *Ibid.*, p. 26.
87. *Ibid.*, p. 26.
88. *Ibid.*, p. 26.
89. *Ibid.*, p. 26.
90. Cinquième rapport de l'ECRI sur la Suède, 27 février 2018, CRI(2018)3, p. 24.
91. J. Grote, « *Family reunification of third-country nationals in Germany – Focus-Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)* », document de travail (2017), p. 18, disponible à l'adresse suivante www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Studien/wp73-emn-familiennachzug-drittstaatsangehoerige-deutschland.html?nn=383868642, consulté le 17 octobre 2018.
92. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « *Lever les restrictions au regroupement familial, dans l'intérêt des réfugiés et des sociétés d'accueil* », Le carnet des droits de l'homme, Strasbourg, 26 octobre 2017, disponible sur le site <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/ending-restrictions-on-family-reunification-good-for-refugees-good-for-host-societies>, consulté le 17 octobre 2018.
93. Selon l'article 2.4.2 du Règlement administratif général de la loi sur le droit au séjour, une surface habitable suffisante est généralement considérée comme disponible si 12 m² de surface habitable sont à la disposition de chaque membre de la famille âgé de plus de six ans, réduits à 10 m² de surface habitable pour chaque membre de la famille âgé de moins de six ans. La disponibilité adéquate des installations (cuisine, salles de bains, toilettes) doit être assurée. Un manque à gagner d'environ 10 % est acceptable. Grote, « *Family reunification* », REM (2017), p. 23.
94. « Les prestations suivantes ne constituent pas un recours aux fonds publics : allocations familiales, allocations pour enfants, allocations d'éducation, allocations parentales, aides à l'éducation et à la formation conformément au livre 3 du Code social, à la loi fédérale relative à l'aide à l'éducation ou à la loi sur l'aide à la remise à niveau des compétences, les fonds publics basés sur des contributions propres ou accordés pour permettre le séjour en Allemagne et l'allocation d'avances pour l'entretien des enfants » (article 2, paragraphe 3, première phrase de la loi sur le droit au séjour). Grote, « *Family reunification* », REM (2017), p. 23.
95. *Ibid.*, p. 24 pour plus de détails.
96. *Ibid.*, p. 18.
97. Article L411-1 CESEDA. Consulter également la troisième étude ciblée réalisée par le Point de contact français du Réseau européen des migrations (REM) « *Regroupement familial et réunification familiale des ressortissants de pays tiers en France* » (2017), p. 21.
98. *Ibid.*, p. 16. L'article R.411-5 du CESEDA précise que, pour être considéré comme « normal », le logement doit présenter une superficie (variable selon la zone urbaine) ainsi qu'un niveau de salubrité et d'équipements fixés dans les articles 2 et 3 du décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002.
99. Conformément à l'article R.421-7 du CESEDA. REM, « *Regroupement familial et réunification familiale des ressortissants de pays tiers en France* », p. 19.
100. *Ibid.*, p. 17.
101. Allocation équivalent retraite, revenu de solidarité active, allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation de solidarité spécifique et allocation temporaire d'attente. *Ibid.*, p. 20.
102. *Ibid.*, p. 17.
103. *Ibid.*, p.15.
104. Pour plus de détails, voir REM, *Family reunification of TCNs in the EU: national practices – Hungary* (2016), p. 10.
105. Sous réserve de dérogations dans des conditions exceptionnelles. *Ibid.*, p. 11.
106. *Ibid.*, p. 11.
107. *Ibid.*, p. 11.
108. En Italie, il existe une règle spéciale pour le regroupement familial des parents de plus de 65 ans. Pour plus de détails, consulter REM, « *Family reunification of TCNs in the EU: national practices – Italy* » (2016), p. 7.

109. Si un enfant de moins de 14 ans vit avec l'un des parents, la seule exigence est le consentement du titulaire du logement dans lequel l'enfant va vivre. *Ibid.*, p. 7.
110. *Ibid.*, p. 7-8.
111. Les enfants à charge de plus de 18 ans peuvent également rejoindre le regroupant, mais seulement s'ils souffrent d'une invalidité extrêmement grave (c'est-à-dire, égale à 100 %). Voir l'article 29, paragraphe 1.c du Testo Unico Immigrazione 286/1998 (en italien).
112. « Indépendante » signifie que la résidence dispose de sa propre entrée et apparaît comme une seule unité, bien qu'elle n'ait pas besoin d'avoir sa propre cuisine ou salle de bain. Par « taille raisonnable », on entend qu'au moment où la demande de regroupement familial est approuvée, la résidence du regroupant doit satisfaire à l'une des exigences suivantes : soit le nombre de personnes vivant dans la résidence ne doit pas dépasser le double du nombre de chambres, soit il doit y avoir au moins 20 m² de surface habitable pour chaque personne y vivant. Voir www.nyidanmark.dk/en-GB/You-want-to-apply/Family/Family-reunification/Spouse-or-cohabiting-partner, consulté le 17 octobre 2018.
113. Pour plus d'informations sur les avantages spécifiques, voir [www.nyidanmark.dk/en-GB/Words-and-concepts/US/Familie/Public-benefits-\(family-reunification-and-permanent-residence\)/?anchor=CE8A64B22B22DAC4153B6BEF0CCB6C3FEFE&callbackItem=2D4FC4DEC12143A38889D3F6237CE3AC&callbackAnchor=26517629C68E4983AE8A05F3A8B4424A](http://www.nyidanmark.dk/en-GB/Words-and-concepts/US/Familie/Public-benefits-(family-reunification-and-permanent-residence)/?anchor=CE8A64B22B22DAC4153B6BEF0CCB6C3FEFE&callbackItem=2D4FC4DEC12143A38889D3F6237CE3AC&callbackAnchor=26517629C68E4983AE8A05F3A8B4424A), consulté le 17 octobre 2018.
114. Voir www.nyidanmark.dk/en-GB/You-want-to-apply/Family/Family-reunification/Child, consulté le 17 octobre 2018.
115. Voir www.nyidanmark.dk/en-GB/You-want-to-apply/Family, consulté le 17 octobre 2018.
116. ECRI, Rapport sur le Danemark (cinquième cycle de monitoring) CRI(2017)20, 16 mai 2017, point 78.
117. Migrant Integration Policy Index (MIPEX), Greece Policy Scores, XLSX, disponible à l'adresse suivante www.mipex.eu/greece, consulté le 17 octobre 2018.
118. Voir LFIP, article 35. Voir aussi MIPEX, Turkey Policy Scores, XLSX, disponible à l'adresse suivante www.mipex.eu/turkey, consulté le 17 octobre 2018.
119. Art. 35, paragraphe 1, premier alinéa de la Loi 4817.
120. SG/Inf(2016)29, Rapport de la visite d'information en Turquie de l'Ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations et les réfugiés, 30 mai-4 juin 2016, publié le 10 août 2016.
121. Loi fédérale n° 114-FZ du 15 août 1996 sur la procédure d'entrée et de sortie de la Fédération de Russie, *Rossiiskaia Gazeta* (publication officielle), n° 159, 22 août 1996, disponible (en russe) sur le site suivant www.loc.gov/law/help/family-reunification/foreign.php#_ftn264, consulté le 17 octobre 2018.
122. MIPEX Greece and Portugal Policy Scores, XLSX, disponible à l'adresse suivante www.mipex.eu/greece et www.mipex.eu/portugal, consulté le 17 octobre 2018.
123. MIPEX Turkey Policy Scores, XLSX, disponible à l'adresse suivante www.mipex.eu/turkey, consulté le 17 octobre 2018.
124. Selon l'ECRI, « en 2014, 26 000 personnes ont participé à 1 479 cours de langues », Rapport de l'ECRI sur la Turquie, Cinquième cycle de monitoring, octobre 2016, CRI(2016)37, p. 29.
125. *Ibid.*, p. 31.
126. P. W. A. Scholten *et al.*, *Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third country nationals, promoting sustainable policies for integration* (2012), pp. 7-8. Pour de plus amples informations, voir Grote, « *Family reunification* », REM (2017).
127. Le CECR définit les compétences en langues en six niveaux qui peuvent être regroupés en trois niveaux généraux : A1 et A2 : utilisateur élémentaire ; B1 et B2 : utilisateur indépendant ; C1 et C2 : utilisateur expérimenté. Le CECR utilise une série de descripteurs pour indiquer précisément le niveau de compétence de l'apprenant dans chacun des domaines de la parole, de l'écoute, de la lecture et de l'écriture (34 échelles, résumées dans une « grille d'auto-évaluation »).
128. Grote, « *Family reunification... in Germany* », REM (2017), p. 25 ; Y. Pascouau, *Measures and rules developed in the EU member states regarding integration of third country nationals – comparative report*, European Policy Center (2014), p. 42.
129. Pascouau, *Measures and rules*, EPC (2014), p. 25.
130. *Ibid.*, p. 42.
131. *Ibid.*, p. 43.
132. MIPEX, Germany Policy Scores, XLSX, disponible à l'adresse suivante www.mipex.eu/germany, consulté le 17 octobre 2018.
133. S. Carrera et A. Wiesbrock, *Civic integration of third country nationals : nationalism v. Europeanisation in the common EU immigration policy*, CEPS Liberty and Security in Europe, Bruxelles (2009).

134. Paragraphes 2 et 3 de l'article 30 de la loi sur le droit de séjour. Grote, « *Family reunification* », REM (2017), p. 35.
135. Pascouau, *Measures and rules*, EPC (2014), p. 38 ; Scholten *et al.*, *Integration from abroad?*, p. 18.
136. Scholten *et al.*, *Integration from abroad?*, p. 18.
137. MIPEX, United Kingdom Policy Scores, XLSX, disponible à l'adresse suivante www.mipex.eu/united-kingdom, consulté le 17 octobre 2018. Pour plus de détails, voir Pascouau, *Measures and rules*, EPC (2014), pp. 40-44.
138. Voir Pascouau, *Measures and rules*, EPC (2014), p. 39 ; MIPEX, France Policy Scores, XLSX, disponible à l'adresse suivante www.mipex.eu/france, consulté le 17 octobre 2018.
139. *Ibid.*
140. *Ibid.*
141. Pascouau, *Measures and rules*, EPC (2014), p. 43.
142. V. Cesareo (ed.), *The twenty-third Italian report on migrations*, 2017, Fondazione ISMU (2018), p. 116.
143. Charte des valeurs de la citoyenneté et de l'intégration disponible à l'adresse https://www.istruzioneepadova.it/studenti/EdCivica/MI_Carta-Dei-Valori_FR.pdf, consulté le 17 octobre 2018. Voir l'article 4-bis, paragraphe 2 du décret-législatif n° 286/98, mis en œuvre par le décret présidentiel n° 179.
144. Dans certaines régions, les migrants doivent avancer les frais des cours de langue pour s'assurer qu'ils suivront un nombre minimum de leçons ; ils sont ensuite remboursés. Pour plus d'informations, voir <http://milano.italianostranieri.org/en/post/italian-and-integration-agreement>, consulté le 17 octobre 2018.
145. L'expulsion nécessite l'autorisation d'un juge. Voir l'article 13.5-bis du décret législatif n° 286/98.
146. L'article 4 bis du *Testo Unico Immigrazione* exclut de ces exigences les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, de la protection humanitaire, d'un permis pour raisons humanitaires ou familiales, les résidents de longue durée, les membres de la famille de citoyens de l'Union et les titulaires d'un permis pour regroupement familial. En outre, une circulaire de février 2014 prévoit explicitement que, ces personnes ne pouvant être pénalisées, la *Prefettura* ne doit pas procéder, dans leur cas, au contrôle des mesures d'intégration. Voir Circulaire n° 824 du Ministre de l'Intérieur du 10 février 2014.
147. Une tentative de collecte de données existantes a été réalisée dans le cadre de l'étude *Integrazione, Conoscere, misurare, valutare* (Intégration : la connaître, la mesurer, l'évaluer) de l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) et du Ministère de l'intérieur en 2013 ; voir www.istat.it/it/files/2012/12/PROG-102655-Volume_Integrazione_ITA.pdf (en italien), consulté le 18 octobre 2018.
148. ECRI, Rapport sur l'Italie (2016), cinquième cycle de monitoring, 7 juin 2016, CRI(2016)19, p. 27.
149. *Ibid.*, p. 23.
150. Pour plus de détails, consulter Ministère de l'Intérieur, *National Integration Plan for Persons Entitled to International Protection*, octobre 2017, p. 23.
151. Voir article 22, Décret législatif n° 142/2015.
152. Documents d'information SG/Inf(2017)8, Rapport de la visite d'information en Italie de l'Ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations et les réfugiés, 16-21 octobre 2016, publié le 2 mars 2017.
153. Pour plus d'informations, voir www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17048, consulté le 18 octobre 2018.
154. MIPEX, France Policy scores, XLSX, www.mipex.eu/france, consulté le 17 octobre 2018.
155. ECRI, Rapport sur la France (2016), cinquième cycle de monitoring, 1 mars 2016, CRI(2016) point 61, p. 27. Selon une étude réalisée en 2011 par l'Institut national de la statistique et de l'économie (INSEE), la majorité des ressortissants de pays tiers résidant dans la région Île-de-France se considèrent victimes de discrimination par rapport aux ressortissants français. Voir INSEE (2011), Île-de-France, N° 376 : « L'accès à l'emploi et au logement s'améliore pour les immigrés à Paris mais les inégalités et les discriminations persistent ».
156. Rapport de l'ECRI sur la France, CRI(2016)1, point 58.
157. Rapport de l'ECRI sur la France, CRI(2016)1, point 63. Voir aussi M. Safi, *Shifting focus : policies to support the labour market – integration of new immigrants in France*, MPI International (2014).
158. Rapport au Premier Ministre, « 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France », février 2018.
159. *Integrationsloven* ~ Loi sur l'intégration (loi consolidée n° 1127 du 11 octobre 2017).
160. À compter du 1^{er} janvier 2019, cette exigence sera de 9 ans sur les 10 dernières années, cf. loi modificative n° 743 du 8 juin 2018, disponible à l'adresse www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/1239/index.html, consulté le 18 octobre 2018.

161. Pour plus de détails sur toutes ces dispositions, voir www.thelocal.dk/20180208/new-demands-placed-on-foreign-spouses-in-new-family-reunification-rules, consulté le 18 octobre 2018.
162. Pour plus de détails sur ces exemptions, voir www.nyidanmark.dk/en-GB/You-want-to-apply/Family/Family-reunification/Spouse-or-cohabiting-partner, consulté le 17 octobre 2018.
163. Loi sur les étrangers, articles 13 et 14. Voir MIPEX, Denmark Policy Scores, XLSX, www.mipex.eu/denmark, consulté le 17 octobre 2018.
164. ECRI, Rapport sur le Danemark (2017), cinquième cycle de monitoring, 16 mai 2017, CRI(2017)20, point 69, p. 22.
165. Voir par exemple, *ibid.*, point 67, p. 22.
166. *ibid.*, point 68.
167. *ibid.*, points 71-74, p. 23.
168. Conformément aux modifications apportées en 2014 à la loi fédérale n° 115-F3 du 25 juillet 2002 sur le statut juridique des citoyens étrangers dans la Fédération de Russie.
169. Arrêté du Ministère de l'éducation n° 1156 du 29 août 2014.
170. Russie, Bélarus, Arménie, Kazakhstan et Kirghizistan.
171. Loi n° 99-FZ du 24 mai 1999.
172. E. Varshaver, A. Rocheva et N. Ivanova (2017), *Assessment of the regulatory impact of the Law on the Complex Exam : results of a case study*, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) – Center for Regional Studies and Urban Studies, 27 avril 2017.
173. Rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie, quatrième cycle de monitoring, CRI(2013)40, adopté le 20 juin 2013, publié le 15 octobre 2013.
174. Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des Recommandations concernant la Fédération de Russie faisant l'objet d'un suivi intérimaire, adoptées le 17 mars 2016, publiées le 7 juin 2016.
175. Pour plus de détails, voir www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/TeilnahmeKosten/teilnahmekosten-node.html, consulté le 18 octobre 2018.
176. R. Kohle-Seidl, *Integration of refugees in Austria, Germany and Sweden : comparative analysis*, European Parliament Think Tank (2018), p. 33.
177. Pascouau, *Measures and rules*, EPC (2014), p. 57.
178. Projet de loi 2016/17:175. Nouveaux règlements pour les programmes d'insertion. Réglementé par l'ordonnance 2017:820 et d'autres lois et règlements.
179. *ibid.*
180. Pour plus d'informations, voir www.regeringen.se/artiklar/2017/11/nyanlandas-etablering-en-effektiv-etableringstid/, consulté le 18 octobre 2018.
181. ECRI, Rapport sur la Suède, cinquième cycle de monitoring, CRI(2018)3, p. 9.
182. Ministère de l'intégration et de l'égalité des sexes, *Swedish integration policy Fact Sheet*, décembre 2009, disponible à l'adresse suivante www.government.se/49b72d/contentassets/b055a941e7a247348f1acf6ade2fd876/swedish-integration-policy-fact-sheet-in-english, consulté le 18 octobre 2018.
183. ECRI, Rapport sur la Suède, cinquième cycle de monitoring, CRI(2018)3, p. 23. Voir aussi Organisation de coopération et de développement économiques, *Finding the way : a discussion of the Swedish migrant integration system* (2014), p. 20.
184. ECRI, Rapport sur la Suède, cinquième cycle de monitoring, CRI(2018)3, p. 23.
185. Pour plus d'informations, consultez les actualités suivantes : www.ecre.org/hungarian-government-continues-assault-on-rights-of-refugees-with-draft-legislation/ ; www.boell.de/en/2017/05/10/serious-human-rights-violations-hungarian-asylum-system ; et www.abc.net.au/news/2016-06-12/hungary-to-decide-on-eu-refugee-resettlement-quotas/7499876, tous consultés le 18 octobre 2018.
186. Pascouau, *Measures and rules*, EPC (2014), p. 57. Pour plus de détails, voir www.migszol.com/blog/category/integration, consulté le 18 octobre 2018.
187. Voir www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=960&Itemid=1587&lang=fr, consulté le 18 octobre 2018.
188. Voir www.migszol.com/blog/category/integration, consulté le 18 octobre 2018.
189. MIPEX Hungary Policy Scores, XLSX, disponible à l'adresse, www.mipex.eu/hungary, consulté le 17 octobre 2018.
190. La directive sur le regroupement familial engage tous les États membres de l'UE à l'exception de l'Irlande, du Royaume-Uni et du Danemark.
191. Commission européenne, Rapport sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, Bruxelles, 28 septembre 2011, COM(2011)585 final, p. 3.

192. Voir par exemple, Z. Vankova, *Circular migration from the eastern neighborhood to the EU*, Wolf Legal Publishers (2018), p. 347 ; et L. Tsourdi, *Towards a right of permanent residence for long-term migrants*, Churches' Commission for Migrants in Europe (2011), p. 35.
193. Voir MIPEX Portugal Policy Scores, XLSX, www.mipex.eu/portugal, consulté le 18 octobre 2018.
194. Pour plus d'informations, voir www.acm.gov.pt/-/programa-ppt-portugues-para-todos, consulté le 19 octobre 2018.
195. Introduit par la loi 3879/2010, Développement de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et autres dispositions, article 26, paragraphe 7a, 21 septembre 2010.
196. Selon le Code des migrations de 2014, article 107, paragraphe 1, en vertu du décret présidentiel 60/2010. Voir MIPEX, Greece Policy Scores, XLSX, www.mipex.eu/greece, consulté le 17 octobre 2018.
197. Article 107, paragraphe 1, Code des migrations et de l'intégration, 2014.
198. Pour plus de détails, voir www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/modalita-dingresso/test-conoscenza-lingua-italiana (en italien), consulté le 18 octobre 2018.
199. Pour plus de détails, voir www.nyidanmark.dk/en-GB/You-want-to-apply/Permanent-residence-permit/Permanent-residence, consulté le 18 octobre 2018.
200. Pour la liste complète des besoins, voir www.nyidanmark.dk/en-GB/You-want-to-apply/Permanent-residence-permit/Permanent-residence, consulté le 18 octobre 2018.
201. Pour plus de détails sur les quatre exigences supplémentaires, voir : www.nyidanmark.dk/en-GB/You-want-to-apply/Permanent-residence-permit/Permanent-residence, consulté le 17 octobre 2018.
202. Voir Pascouau, *Measures and rules*, EPC (2014), p. 97. Pour plus de détails, consulter www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/Abschlusspruefung/ZertifikatIntegrationskurs/zertifikatintegrationskurs-node.html, consulté le 18 octobre 2018.
203. MIPEX, United Kingdom Policy Scores, XLSX, Permanent Residence, www.mipex.eu/united-kingdom, consulté le 18 octobre 2018.
204. ECRI, Rapport sur le Royaume-Uni, octobre 2016, CRI(2016)38, p. 34.
205. Gouvernement écossais (2017), *New Scots: integrating refugees in Scotland's communities 2014-2017*, Rapport final disponible à l'adresse <https://beta.gov.scot/publications/new-scots-integrating-refugees-scotlands-communities-2014-2017-final-report-9781786526960/> et la nouvelle stratégie à l'adresse www.gov.scot/Publications/2018/01/7281, tous deux consultés le 18 octobre 2018. Voir également <https://gov.wales/statistics-and-research/refugee-inclusion-strategy/?lang=en>, consulté le 18 octobre 2018.
206. Entretien n° 2. Pour plus de détails, voir les résultats de recherche du projet INTEC : *Research programme on Integration and Naturalisation tests*, disponible à l'adresse www.ru.nl/law/cmr/research/projects/intec/, consulté le 18 octobre 2018.
207. *Ibid.*
208. À consulter, également sur ce sujet, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Intégration des migrants: il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités », mai 2016, p. 26.
209. Réponses au questionnaire en ligne du réseau de villes coordonné par Eurocities (Groupe de travail Migration et Intégration). Voir www.integratingcities.eu/, consulté le 18 octobre 2018.
210. Des 31 répondants qui ont répondu à cette question, 45 % ont répondu par l'affirmative, 35 % ont répondu qu'ils ne savaient pas et 19 % ont répondu qu'il n'y avait pas de conséquences non intentionnelles.
211. Pour la Suède, voir par exemple, www.dua.se/om-delegationen/kontakta-oss (en suédois) et www.ifau.se/sv/Forskning/Publikationer/Working-papers/2017/labour-market-entry-of-non-labour-migrants--swedish-evidence, tous deux consultés le 19 octobre 2018. Pour le Portugal, voir www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/Relat%C3%B3rio+de+Execu%C3%A7%C3%A3o+PEM+2015-2016.pdf/372fda14-1fc5-4450-a832-0bf4d8cf4c25 (en Portugais), consulté le 19 octobre 2018.

Ce document thématique examine, à la lumière des normes relatives aux droits de l'homme, les politiques d'intégration des immigrants et des réfugiés dans une sélection d'États membres du Conseil de l'Europe. Il étudie en particulier l'incidence positive que la jouissance du droit au respect de la vie privée et familiale et la sécurité de résidence peuvent avoir sur l'intégration des immigrants et des réfugiés et sur les politiques en la matière. Il couvre également les effets défavorables que certaines politiques d'intégration linguistique et civique obligatoires et d'autres conditions supplémentaires, comme des plafonds de revenus, des exigences en termes de logement et la réduction de certains avantages financiers, peuvent avoir sur leur intégration socio-économique. Tout en faisant le bilan des politiques d'intégration dans certains pays européens ayant connu des arrivées massives de migrants et de réfugiés sans précédent au cours des cinq dernières années, ce document thématique propose une base comparative afin d'identifier les bonnes pratiques d'intégration.

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

www.coe.int

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE