Vers le contrôle « infra-droit » de l'intégration effective des étrangers dans la loi espagnole sur l'immigration ?

Encarnación La Spina

Traductor: Iris Biehler, Yvan Bonet, Mikele Dumaz, Robin Medard Inghilterra, Camille El Mhamdi, Pauline Riou y étudiants du MASTER 2 Droits de l'Homme de l'Université Paris Ouest-Nanterre la Défense promotion 2013-2014

Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/482>

DOI: 10.4000/revdh.482

ISSN: 2264-119X

Editor

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Referencia electrónica

Encarnación La Spina, « Vers le contrôle « infra-droit » de l'intégration effective des étrangers dans la loi espagnole sur l'immigration ? », *La Revue des droits de l'homme* [En línea], 4 | 2013, Publicado el 27 febrero 2018, consultado el 10 julio 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/482> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.482>

Este documento fue generado automáticamente el 10 julio 2020.

Tous droits réservés

Vers le contrôle « infra-droit » de l'intégration effective des étrangers dans la loi espagnole sur l'immigration ?

Encarnación La Spina

Tradución : Iris Biehler, Yvan Bonet, Mikele Dumaz, Robin Medard Inghilterra, Camille El Mhamdi, Pauline Riou y étudiants du MASTER 2 Droits de l'Homme de l'Université Paris Ouest-Nanterre la Défense promotion 2013-2014

- 1 Depuis le Pacte européen d'immigration et d'asile de 2008, au moment de gérer l'objectif de l'intégration effective, l'évolution actuelle des politiques d'immigration commune dans l'espace européen s'est caractérisée par l'inexistence d'uniformité, aussi bien dans sa dimension quantitative que qualitative¹. Le concept d'intégration au niveau européen se caractérise par des tendances asymétriques, s'avérant contradictoires au regard des objectifs de pluralité, de bi-directionnalité, de multi-dimensionnalité exigées par les huit principes-cadre de la politique d'intégration de l'Union Européenne². Sans entrer dans les détails des points de convergence, on peut souligner que la politique d'intégration dans l'Union Européenne n'est devenue univoque et consensuelle que dans un de ces aspects extrêmes, celui des mesures d'intégration obligatoires développées depuis 2008, sous la forme de tests ou de cours d'intégration civique obligatoires institués dans le but de contrôler les flux migratoires d'entrée sur le territoire mais qui ont également étendus à certains étrangers déjà bien installés.
- 2 Actuellement, l'augmentation du nombre des mesures d'intégration conduit à un abus d'usage de terminologies en apparence synonyme : contrats, engagements, accords ou efforts d'intégration...³. En tout cas, l'intense débat sur le degré d'intégration requise ou sur le déclin des modèles nationaux d'intégration⁴ est loin d'apporter une réponse formelle et cohérente à la question soulevée⁵. Cela est tout particulièrement vrai par rapport à la définition discrétionnaire des indicateurs et objectifs qui ont été établis pour procurer une sécurité juridique à ce qui est invariablement appelé intégration.

- 3 Le cas français est indubitablement l'un des exemples les plus discutés dans l'étude et la gestion des modèles d'intégration et des techniques législatives utiles pour doter le corpus normatif de l'immigration de solutions ouvertes sur l'objet et le contenu de l'intégration⁶. Pourtant, il n'a pas été le seul modèle lorsqu'il s'est agi de transposer les idées et les stricts paramètres d'accréditation des pays de longue tradition migratoire, puisque l'Allemagne et la Hollande⁷ ont également marqué la tendance au niveau européen. Dans les pays méditerranéens comme l'Espagne également, l'exigence d'un rapport, ou plutôt de rapports sur l'effort d'intégration par la réforme de la loi sur l'immigration espagnole a constitué un point d'inflexion dans la gestion des politiques migratoires mises en place pour atteindre un processus d'intégration réussi. Cette particularité transforme le cas espagnol en un laboratoire unique pour observer une volonté d'intégration teintée, selon les domaines, d'assimilation ou d'exclusion. En fait, bien que l'exigence d'assimilation civique *ex lege* au niveau linguistique soit limitée par rapport à d'autres pays, comme l'Italie, qui s'inscrivent dans un idéal-type d'intégration étatique, l'Espagne présente un modèle particulier d'intégration libérale en raison de l'importance des Communautés Autonomes⁸.
- 4 A cet effet, on présentera ici une analyse de la signification et de la configuration juridique de l'intégration dans le corpus normatif des politiques d'immigration en Espagne. Une pratique dont l'extension normative s'est significativement amplifiée depuis la première loi d'immigration et qui semble continuer en ce sens. Au cours d'une longue période dénuée de toute mesure concrète d'intégration aussi significative que dans le cas français, s'est développé, selon la notion proposée par Lochak⁹, un « infra-droit », consistant en l'adoption de normes réglementaires ou d'instructions administratives générales. Le cas espagnol offre un nivellement par le bas qui s'ajoute au creuset du *modus integrandi* européen¹⁰ (I). Il présente, en raison de la décentralisation des compétences aux communautés autonomes et de l'hétérogénéité nationale d'application des politiques d'intégration sociale¹¹, des idées différentes de l'intégration sur l'ensemble du territoire. Exiger des rapports sur l'effort d'intégration et sa gestion au niveau des communautés autonomes s'impose comme un outil administratif déterminant¹² de procédure administrative¹³ d'immigration. Toutefois il ne résout pas tous les problèmes conceptuels et de cohérence posés par l'intégration¹⁴(II).

I. Phases et étapes de la politique d'intégration effective dans la loi espagnole sur l'immigration

- 5 Au niveau étatique, les premières politiques centrées sur l'intégration des immigrés apparaissent avec le Plan pour l'intégration Sociale des Immigrés (PISI) de 1994, le programme GRECO de 2001-2004 (Programme général de coordination du statut des étrangers et de l'immigration en Espagne) et les deux Plans stratégiques de Citoyenneté et d'Intégration, celui de 2007-2010 et celui de 2011-2014 (PECI et PECI II). Ces documents de programmation correspondent aux différentes phases de la construction de l'Espagne en matière d'immigration¹⁵. Après une première phase, dite embryonnaire, jusqu'en 1985, s'opère une transformation du pays en terre d'immigration (1986-1999), et une consolidation de cette mutation à partir de 2000 jusqu'à aujourd'hui, tout cela, avec un pourcentage d'étrangers présents sur territoire espagnol situé autour de 12,1 % de la population recensée (plus de 5,7 millions de personnes). Cette proportion atteint

celle des autres pays européens qui ont traditionnellement été des terres d'accueil pour les migrants. L'Espagne devient aussi le deuxième Etat membre de l'Union Européenne (UE-27), après l'Allemagne, en termes de nombre de résidents étrangers¹⁶.

- 6 Durant la première phase de préparation des politiques migratoires, le concept d'intégration a été mentionné (Loi Organique 7/1985 du 1er juillet sur les droits et libertés des étrangers en Espagne) mais sans être défini. On peut à tout le moins estimer que découlent du préambule de cette loi une conception « simple » de l'intégration dessinant un traitement de faveur pour certaines communautés d'immigrés, en raison de leur affinité culturelle et une conception plus restrictive relative aux droits des étrangers¹⁷. Une décennie plus tard seulement, après l'Accord du Conseil des Ministres du 2 décembre 1994, le premier Plan pour l'intégration sociale des Immigrés est adopté. Il impulse le développement d'une politique active d'immigration de la part du gouvernement, et parmi ses plans d'action, l'accent est mis sur "l'approfondissement de l'intégration sociale des immigrés qui s'établissent en Espagne". C'est la première batterie de mesures qui prend en compte la transformation de la réalité espagnole en pays d'immigration. Ces mesures révèlent également le manque d'attention portée aux actions menées pour l'intégration des immigrés jusqu'alors, du fait que les politiques étaient concentrées sur la gestion du contrôle des flux migratoires, en raison de la condition d'Etat-frontière.
- 7 Les bases du Plan de 1995 définissent l'intégration comme un long processus destiné à réaliser la progressive incorporation et participation des immigrés à la vie économique et sociale du pays d'accueil dans un climat de respect et d'acceptation réciproque. La prétendue politique d'intégration se fonde donc sur un compromis assumé par chaque partie impliquée. Ainsi, la société espagnole doit adopter une attitude ouverte et tolérante envers les différences et particularités qui caractérisent les différents groupes d'immigrés pour que ceux-ci, à leur tour, respectent les normes et valeurs qui constituent le vivre-ensemble démocratique¹⁸.
- 8 Ensuite, une deuxième phase de transformation, marquée par le Programme GRECO (2001-2004) révèle un ambitieux instrument de gestion du phénomène migratoire. Parmi les différentes lignes d'action, l'impact sur l'objectif d'intégration sociale des personnes immigrées se révèle moindre. De fait, une disposition ambiguë du Programme Général de régulation et de coordination du statut des étrangers et de l'immigration approuvé le 30 octobre 2001 donnait pour principal objectif l'accélération substantielle de l'intégration des résidents étrangers en situation irrégulière et de leur famille comme mécanisme actif pour le développement et le contrôle démographique de l'Etat espagnol. De la sorte, l'immigré est considéré dans sa totalité, non seulement comme travailleur mais également comme citoyen avec des besoins à la fois éducatifs, culturels, sanitaires, de vie en collectivité et de participation sociale. Cela promeut ainsi un dialogue constant entre les différentes administrations publiques et les interlocuteurs sociaux.
- 9 La rhétorique de ces documents de programmation de l'intégration précède le développement normatif d'une seconde ère de politiques d'immigration à partir de 2000. Ce développement se traduit, du moins sur un plan théorique, par l'obtention de droits et devoirs similaires à ceux des nationaux, et inclut des mesures de lutte contre les formes de discriminations et les comportements racistes et xénophobes qui les alimentent. Néanmoins, c'est seulement avec la Loi organique 4/2000 que l'insertion sociale est intégrée comme idée complémentaire. Elle constitue un second pilier de

l'immigration destiné à assurer l'intégration dans la société d'accueil ainsi qu'un statut juridique qui garantisse des droits politiques et sociaux à tous les étrangers non communautaires inscrits au registre municipal, y compris ceux en situation irrégulière¹⁹. Elle limite toutefois les conditions d'exercice des droits reconnus dans la Loi organique 8/2000 dans la mesure où elle établit une différence fondamentale entre l'étranger non communautaire disposant d'un permis de résidence ou de séjour et l'étranger non communautaire en situation irrégulière.

- 10 Par la suite, afin de renforcer l'intégration sociale des immigrés et aider tout particulièrement les femmes face aux nouvelles difficultés sociales auxquelles confrontent la situation d'immigration, la Loi organique 11/2003 a opéré plusieurs réformes du Code civil. Quelques temps après, la Loi organique 14/2003 réaffirmait que l'intégration reste liée à l'acquisition d'un statut légal. A ce titre, elle prévoit des mesures destinées à faire face à une augmentation du nombre de résidents étrangers en Espagne ces dernières années. Elle promeut par ailleurs une notion d'intégration sociale renforcée qui s'apprécie au niveau des Communautés Autonomes et qui nécessite une action dans différents domaines, aussi à l'égard de la population immigrée qu'à l'égard des nationaux en situation de difficulté²⁰. Il existe ainsi une progressive convergence des diverses politiques d'intégration, convergence qui se poursuit avec les mesures du Plan Stratégique de Citoyenneté et d'intégration (PECI) 2006-2010²¹ et la réforme amenée par la Loi organique 2/2009.
- 11 A ainsi été institué, d'un côté, un plan, une sorte de programme intégral, visant à étudier l'immigration d'un point de vue sociologique et juridique, avec l'objectif d'analyser les politiques d'intégration dans l'Union Européenne, en général, et dans l'administration espagnole, en particulier. Ce plan cherche à mettre en œuvre les principes de la politique d'intégration classique : égalité, citoyenneté et inter-culturalité. D'un autre côté, la Loi organique 2/2009 du 12 décembre 2009²², qui reste la dernière réforme engagée à ce jour, avait pour objectif de promouvoir la défense des droits de l'homme au sein des pouvoirs politiques afin de favoriser l'entière intégration des migrants, garantir le vivre-ensemble et la cohésion sociale entre la population immigrée et locale. Ce réajustement normatif a également été renforcé par plusieurs décisions du Tribunal Constitutionnel (236/2007 et suivantes²³). Le Tribunal a déclaré l'inconstitutionnalité de différents articles de la Loi organique 8/2000, sauf en matière d'éducation non obligatoire (STC 236/2007) et de grève (STC 269/2007).
- 12 Par ailleurs, d'après l'article 2 bis et ter de la dite loi, les administrations publiques poursuivent l'objectif d'intégration entre les immigrés et la société d'accueil, de façon transversale à tous les services publics et en promouvant une participation économique, sociale, culturelle et politique des personnes immigrées dans les termes prévus par la Constitution, par les Statuts des Communautés autonomes et par d'autres lois sur l'égalité de traitement. Est ainsi particulièrement promu le développement des formations relatives à la connaissance et au respect des valeurs constitutionnelles et étatiques de l'Espagne et de l'Union Européenne, telles que les droits de l'homme, les libertés publiques, la démocratie, la tolérance et l'égalité entre les femmes et les hommes. Le poids de cet effort d'intégration incombe à l'immigré²⁴. Ainsi, dans sa dimension juridique, pour la première fois en Espagne²⁵, l'intégration liée en priorité à des paramètres linguistiques, professionnels et d'éducation. Le Titre Préliminaire introduit à cet effet un nouvel article 2 bis qui définit, dans un cadre de compétences remanié, la politique migratoire, ses principes et les lignes de conduite. Il est suivi d'un

nouvel article 2 ter qui définit les principes et interventions possibles en matière d'intégration des immigrés. Ces axes d'actions sont également précisés à l'article 31.7 de la Loi sur l'immigration qui traite des procédures de renouvellement de certaines cartes de séjour temporaire. Parmi ces procédures, il est prévu une évaluation spécifique de « l'effort d'intégration ». L'évaluation devra être menée par chaque Communauté autonome sollicitée. Celle-ci devra produire un rapport et attester de l'assiduité aux formations, tel que précisé à l'article 2 ter précité.

- 13 Ce remaniement doit être réalisé sans porter préjudice à l'évolution des politiques d'intégration, qui, au niveau européen, s'oriente dans une voie contractuelle. Ce remaniement a été conçu en deux étapes et laisse ouvert une possible troisième phase. La première étape est celle du Règlement 557/2011 qui établit la possibilité de présenter quatre types de rapports. Parmi ceux-ci se trouve le rapport de la Communauté autonome sur l'effort d'intégration, émis à la demande de l'étranger, au moment du renouvellement de la carte de séjour temporaire. Il ne donne droit ni à autorisation de travail (art. 51.6), ni au regroupement familial (art. 61.7), ni au renouvellement de la « carte de séjour temporaire et d'autorisation de travail salarié » (art. 71.6), ou à son compte (art. 109.6). Ce rapport n'est pas obligatoire – pour le moment – mais peut être demandé à l'étranger s'il ne respecte pas l'une des conditions prévues par la loi pour le renouvellement de son titre de séjour. Le Bureau de l'immigration [Oficina de extranjeria] est libre de prendre en compte ou non et d'apprécier les informations contenues dans le rapport.
- 14 Cette subtile version reprise du modèle contractuel français se poursuit dans un second temps (certainement pas le dernier, compte tenu de la circulaire SGIE/2/2012²⁶), par l'actuelle circulaire modificative DGI/SGRJ/8/2011, qui précise le règlement d'application de la Loi organique 4/2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne, tout particulièrement eu égard à aux rapports sur l'effort d'intégration. La formule « seule comptera l'évaluation » semble, à première vue, consacrer le caractère non obligatoire de la présentation du rapport pour le renouvellement de la carte de séjour temporaire ou de la carte temporaire et d'autorisation de travail. Toutefois, il reste prévu d'exiger de l'étranger l'attestation de sa participation (à défaut de la validation) aux formations dispensées par des entités publiques ou privées accréditées, participation à laquelle peut s'ajouter d'autres conditions requises par chaque région. Étant donné la nature temporaire de l'autorisation de travail et de sa soumission à un renouvellement régulier, les rapports d'intégration, en tant qu'élément d'évaluation de la situation de l'étranger, peuvent s'avérer être tant en sa faveur qu'en sa défaveur. De la sorte, ils représentent soit une *last chance* pour les étrangers, soit une exigence supplémentaire, ce qui peut donc mener à des incohérences et inégalités dans la conduite de la politique générale d'immigration²⁷.
- 15 Ces mesures ont une nouvelle fois été modifiées par de nouveaux mécanismes par la Circulaire SGIE/2/2012 qui s'articule également avec le Plan de stratégie en vigueur pour la Citoyenneté et l'Intégration 2011-2014 (approuvé le 23 septembre 2011). Le Plan a comme principal objectif de renforcer la cohésion sociale dans un contexte migratoire nouveau caractérisé par la réduction des flux d'entrée de migrants. Un de ses objectifs est donc de renforcer tant les instruments et les politiques d'intégration que les services publics, afin de garantir l'accès à l'égalité pour tous les citoyens. Il ne s'agit pas pour autant d'envisager des mesures spécifiques en faveur des migrants. Il s'agit plutôt de reconnaître que l'intégration est l'un des plus importants défis que doit affronter la

société espagnole ainsi que l'un pilier fondamental de la politique globale d'immigration, mise en route depuis 2004, aux côtés des principes traditionnels tels que la lutte contre l'immigration irrégulière, le lien entre immigration légale, les nécessités du marché du travail et l'aide au développement des pays d'origine des migrants. En définitive, est ainsi promue une sorte de « transversalité bidirectionnelle » qui semble incompatible avec la production d'un plus grand nombre de normes sur l'intégration contractuelle, mais qui aspire pourtant à être une voie de *soft law* pour réglementer le vivre-ensemble dans une société socialement et culturellement diversifiée. A ce titre, le Plan présente de nouvelles mesures afin de répondre à certains défis immédiats, tels que la gestion de la diversité, le renforcement du capital humain et de l'égalité des chances en vue de garantir la cohésion sociale.

II. Les rapports sur l'effort d'intégration et le pouvoir discrétionnaire des Communautés autonomes

- 16 Les réformes menées par les Communautés autonomes ont une incidence réelle, non seulement sur la poursuite de la politique d'intégration des migrants, mais également sur les mesures sociales et économiques visant à leur participation dans la société espagnole. De nombreuses mesures ont déjà été développées dans le cadre des Communautés autonomes. Elles sont insérées ou bien dans des documents programmatiques généraux ou bien dans des documents spécifiques régionaux sur les questions de santé, d'éducation, de logement, de services sociaux, de politiques pour la parité²⁸ ou en faveur de la jeunesse. Ces politiques d'intégration régionales, à l'exception de la Catalogne, coïncident dans le temps - il s'agit des années 2000²⁹ - avec la consolidation de la troisième phase de la construction de l'Espagne en tant que terre d'immigration. La structure des divers documents programmatiques régionaux est essentiellement la même ; elle établit une conception intégrale et multidimensionnelle de l'intégration, tout en gardant à l'esprit les questions migratoires : accueil, éducation, travail, formation, santé, logement, services sociaux, aide au développement et assistance juridique. Malgré leur large portée, les mesures prévues par les programmes d'intégration régionaux manquent d'homogénéité, tant dans leurs contenus que dans les propositions faites. Chaque Communauté autonome a en effet une vision de l'immigration sensiblement différente, bien que toute ait vu augmenter leurs champs de compétence en matière de droit des étrangers³⁰. Elles jouent un rôle majeur, en termes d'accueil, dans les domaines³¹ de la santé, de l'éducation, du logement et des services sociaux, des politiques pour l'égalité et la jeunesse³². Ce rôle apparaît clairement d'ailleurs dans les rapports d'évaluation sur l'intégration du migrant dans la mesure où ils se rapportent à l'intégration sociale, économique, professionnelle et culturelle de ce dernier³³. On peut par exemple se rapporter, dans le cas de la Communauté de Valence à la Loi 15/2008 du 5 décembre 2008 relative à l'Intégration des Personnes Migrantes dans la région de Valence³⁴, au Décret 93/2009 du 10 juillet 2009 qui précise le Règlement de la Loi 15/2008 du 5 décembre 2008, d'Intégration des Personnes Migrantes³⁵ ou, s'agissant de la Catalogne, à la Loi 10/2010 du 7 mai 2010 sur l'accueil des personnes immigrées et de celles de retour en Catalogne³⁶.
- 17 Dès lors que les Communautés autonomes disposent d'une meilleure protection de leur fonction de coordination des politiques d'intégration et d'une plus grande reconnaissance formelle de leur rôle, il convient de s'arrêter sur leur application des

rapports sur l'effort d'intégration tels que définis par la Circulaire modificative DGI/SRJ/8/2011 en application du Règlement de la Loi organique 4/2000 modifiée le 1er juillet 2012.

- 18 Auparavant, seul un instrument (le recensement municipal notamment) permettait de recevoir des prestations de l'administration locale, et rendait envisageable une action concertée des mairies à l'égard des populations immigrées. Bien que la compétence administrative des Communautés autonomes débute en ce domaine en février 2012, cette brièveté du temps écoulé ne constitue pas un obstacle pour relever les premières divergences, ou du moins le manque d'homogénéité, de la définition de ce qui est appelé « l'effort d'intégration ». Le rapport peut en effet conclure à un réel « effort d'intégration » dans le cas où l'étranger participe activement à des formations destinées à mieux lui faire connaître les valeurs constitutionnelles espagnoles, les valeurs statutaires de la Communauté autonome où il réside, les valeurs de l'Union Européenne, les droits de l'homme, les libertés publiques, la démocratie, la tolérance et l'égalité entre hommes et femmes, ainsi que l'apprentissage des langues officielles de son lieu de résidence. Le temps de formation dédié à chaque domaine est expressément précisé. La marge d'appréciation des Communautés autonomes est néanmoins importante dans la mesure où les rapports peuvent extrêmement varier, tant sur la forme que dans le contenu. De fait, certaines Communautés autonomes peuvent décider de proposer, de manière groupée, les mesures d'accréditation. D'autres peuvent présenter des programmes différents en vue de mesurer l'effort d'intégration et exigent des efforts soutenus sans critère clair et établi quant à savoir quelle durée de formation est exigée, ni quelles entités sont habilitées à dispenser des cours. Peu nombreuses sont ainsi les Communautés autonomes qui ont véritablement défini dans une réglementation régionale les contenus des programmes, dont l'existence a été prévue au niveau national, permettant d'octroyer le certificat³⁹.
- 19 Selon la conception nationale en effet, il est possible de distinguer deux modalités d'accréditation. La première modalité comprend une vision large de l'accréditation, presque holistique en ce qu'elle valorise les formations, les aspects éducatifs et participatifs (A). A l'inverse, la seconde modalité s'en tient exclusivement aux contenus arrêtés, en les adaptant simplement aux caractéristiques juridiques et culturelles propres à la Communauté autonome (B). Il s'agit alors d'exposer de manière sommaire les modalités qui rendent opérationnel les rapports sur l'effort d'intégration, et alors même que leur effectivité reste très incertaine.

A. Modalités d'accréditation holistique et/ou ouverte et leurs variantes

- 20 La première Communauté autonome qui consacre des modalités ouvertes d'accréditation de l'effort d'intégration est l'Aragon. Concrètement, la Communauté autonome d'Aragon prend davantage en compte le suivi des formations relatives à l'acquisition de connaissances personnelles et l'implication active de l'étranger dans la vie sociale, plutôt que l'apprentissage des valeurs relatives aux droits de l'homme, aux libertés publiques, etc... Néanmoins, rien ne spécifie vraiment de manière explicite le procédé d'accréditation de l'étranger par des entités publiques ou privées dispensant les formations. Seuls sont établis des règles concernant avant tout le *modus operandi* de l'accréditation plutôt que son contenu. Les attestations doivent ainsi faire figurer le

nombre d'heures de la formation, les contenus enseignés ainsi que l'assiduité de l'étranger. La validité de la délivrance de cette attestation est de trois mois.

- 21 Le Pays Basque, ensuite, est sans aucun doute la Communauté qui établit le cadre le plus progressif de l'effort d'intégration dans la mesure où les différents éléments qui ont une incidence sur le processus d'intégration sont pris en compte de manière globale. Ceci constitue une sorte de *background* ou de processus historique d'intégration intéressant en tant qu'il n'existe pas un seul élément de preuve mais plutôt une appréciation générale sur le parcours d'intégration de l'immigré dans la société basque. Il est ainsi admis un large éventail d'attestations de l'effort d'intégration. Celui-ci est alors compris dans sa complexité en prenant également en compte des éléments préexistant à la résidence dans le territoire d'accueil. Il peut ainsi être pris appui sur des certificats attestant de la poursuite d'études ou d'un diplôme officiel du système éducatif³⁷, ou attestant de la poursuite d'études ou d'une formation pour l'emploi ou un autre type d'activité relative à la connaissance et au respect des valeurs requises dans les termes de la circulaire. De manière plus originale, peuvent également être considérés comme un indicateur du degré d'engagement social dans la société d'accueil : des certificats d'adhésion ou de participation à des associations privées à but non lucratif ou à d'autres types d'organismes à caractère social dûment reconnues, l'affiliation à des syndicats ou à des partis politiques ou, de manière plus général, les certificats de participation à des événements sociaux ou tout autre type de documents pouvant attester, de l'avis du requérant, d'un effort d'intégration. Le niveau d'inclusion sociale et professionnelle est aussi pris en compte, tout comme la recherche d'emploi et, dans certains cas la demande de nationalité espagnole et de résidence, ou un certificat de recensement³⁸.
- 22 Parmi les Communautés qui proposent une conception large des modalités d'attestation de l'effort d'intégration, l'Andalousie constitue un cas exceptionnel. Sur le fondement de l'article 62.1 du Statut de l'Andalousie, l'objectif prioritaire est la compétence exclusive de la Communauté autonome « pour les politiques d'intégration sociale, économique, professionnelle, et culturelle des immigrants en Andalousie ». L'arrêté du 16 février 2012, qui établit le procédé pour l'émission du rapport sur l'effort d'intégration des étrangers dans le cadre de la Communauté Autonome d'Andalousie³⁹, renvoie pour partie à la circulaire modificative précitée. Les mesures adoptées par l'Andalousie constituent un modèle qui est majoritairement repris par d'autres Communautés autonomes. L'étranger peut notamment attester de son adhésion à des associations et à des organismes sociaux et culturels, à des organismes syndicaux ou patronaux implantés en Andalousie, ou d'actions de bénévolat auprès d'organismes reconnus comme tels (sur le territoire de résidence)⁴⁰. La réglementation andalouse ne porte pas seulement sur le contenu mais aussi sur des éléments de forme et de procédure. Elle détermine les organes compétents pour statuer sur les demandes effectuées l'étranger (art. 9 de l'arrêté). Ainsi, la compétence du traitement initial des demandes est confiée aux agents des Délégations Provinciales du Ministère du Travail du gouvernement autonome tandis que leur traitement et l'émission du rapport contrôlé échoient aux agents de la Direction Générale compétente en matière de Coordination des Politiques Migratoires. L'organe compétent pour le traitement des requêtes vérifie que les conditions requises sont remplies par les requérants et que les contenus des documents fournis correspondent aux arguments avancés dans la requête (art. 10 de l'arrêté). Au vu des conditions requises et des documents fournis, l'organe

compétent remettra immédiatement les requêtes recevables à la Commission d'Évaluation. Celle-ci est constituée, selon l'article 11 de l'arrêté, par la Direction Générale compétente en matière de Coordination des Politiques Migratoires et elle est composée de trois fonctionnaires appartenant à ladite Direction. Elle est présidée par l'un d'entre eux attestant d'un niveau de compétence de Direction de Service.

- 23 En tant qu'organe d'évaluation expressément reconnue *ex lege*, cette Commission peut réaliser toutes les procédures estimées nécessaires pour la détermination, la connaissance et la vérification des faits allégués. Dans ce but, elle peut demander à la personne intéressée de fournir des documents complémentaires qui permettront de réaliser l'évaluation de manière adéquate. Le délai pour présenter lesdits documents est de dix jours ouvrables. De la même manière, elle peut effectuer toutes les vérifications et contrôles considérés opportuns. Passé le délai de trois mois, les requêtes présentées pour lesquelles aucun rapport positif n'aura été émis et notifié seront considérées rejetées pour silence de l'administration, sans que cela n'exempte néanmoins l'administration d'accomplir son obligation légale d'examen du dossier. Conformément à l'article 12 de l'arrêté, dans l'hypothèse où l'intéressé remplit les conditions requises et si sa participation active à des formations a été évaluée favorablement, l'organe compétent émet un rapport positif sur son effort d'intégration en détaillant les données personnelles opportunes, la participation active aux formations dans les organismes publics ou privés dûment accrédités, le nombre d'heures consacrées à celles-ci et leur durée globale. Dans le cas contraire, si le requérant n'obtenait pas une note suffisante pour être évalué favorablement, l'organe compétent peut conclure au rejet de la demande.
- 24 De la même manière qu'au Pays Basque, la preuve du suivi de tout enseignement peut jouer en faveur du migrant. Elle peut tout particulièrement être validée dans l'hypothèse d'un renouvellement du séjour dans la mesure où elle atteste d'un effort non seulement ponctuel mais aussi progressif d'intégration. Font ainsi l'objet d'une considération spéciale la présence régulière aux enseignements relevant du Système Éducatif Espagnol, envisagés par la Loi Organique 2/2006 du 3 mai 2006, le suivi de la Formation pour les personnes adultes dispensée par les Centres pour Adultes, de la Formation Professionnelle pour l'Emploi dispensée par les Services Publics de l'Emploi ou par des organismes publics ou des organismes accrédités par ces derniers, le suivi de cours de langue et de culture espagnole et ses valeurs dispensés par des organismes publics ou par des organismes privés accrédités, le suivi de journées, congrès, cours et autres formations dispensées par des organismes publics ou des organismes privés accrédités...
- 25 Des pratiques de l'Aragon, du Pays Basque et de l'Andalousie, on peut distinguer, sans aller jusqu'à les opposer, les politiques menées par un groupe de cinq Communautés autonomes : les Canaries, l'Extremadura, Castilla la Mancha, la Rioja et la Catalogne. Excepté la Catalogne, ces autres Communauté restent très proches des standards indiqués par la Direction Générale de l'Immigration. La Catalogne, depuis les premiers Plans d'intégration, tente de définir une voie catalane d'intégration qui atteigne un équilibre maximal entre, d'une part, le respect de l'identité, l'acceptation des valeurs démocratiques et les éléments culturels de la société catalane et, d'autre part le respect de la culture et de l'identité d'origine du migrant. Dans ce but, diverses programmes se combinent depuis 1993 : Plans de Citoyenneté et d'Immigration, Décrets 188/2001 et 252/2004 sur les droits des étrangers et leur scolarisation, Loi sur l'accueil des

étrangers, Pacte pour l'Immigration de 2008. C'est la Direction générale pour l'immigration qui est chargée de diffuser le rapport du Département du Développement Social et Familial relatif au degré d'intégration des étrangers⁴¹. Pour mesurer le degré d'intégration sont pris en priorité en considération : la participation active à des formations destinées à la connaissance et au respect des valeurs constitutionnelles, des valeurs de la Catalogne, des valeurs de l'Union Européenne, des droits de l'Homme, des libertés publiques, de la démocratie, de tolérance et d'égalité entre les hommes et femmes, le suivi de programmes d'insertion culturelle (connaissance de la société catalane), des connaissances suffisantes des langues catalane et espagnole ou la collaboration avec les réseaux sociaux. La Catalogne admet également, en raison du vide réglementaire sur les modalités d'application de la Loi d'accueil, n'importe quel document relatif à l'intégration sociale qui se révélerait être déterminant. De plus, pourra être réalisé un entretien personnel venant en support des documents qui prouvent la participation aux programmes d'insertion socio-professionnelle et culturelle entrepris. Cet entretien exige la connaissance d'au moins une des deux langues (catalane ou espagnole), qui devra être attestée par l'acquisition du niveau A2. Cette exigence est amoindrie pour les étrangers ayant des difficultés d'apprentissage (analphabètes et diverses incapacités). Mais dans tous les autres cas, si le niveau A2 n'est pas atteint, le rapport sera défavorable.

- 26 Hormis ces dispositions spécifiques à la Catalogne, les cinq Communautés autonomes susmentionnées présentent un axe commun de conditions additionnelles au contenu minimum des rapports d'intégration exigé par la législation nationale. Parmi ces conditions, l'entretien individuel occupe une place très importante. C'est notamment le cas de la Communauté de Navarre qui indique expressément que, pour élaborer un rapport d'intégration, il est nécessaire de réaliser un entretien personnel avec la personne étrangère. Cet entretien est en principe mené par le personnel compétent pour l'élaboration dudit rapport. Il peut toutefois être remplacé, à titre exceptionnel, par un rapport établi par le personnel des entités publiques ou privées qui ont pu intervenir lors des diverses formations de l'étranger sous le contrôle de l'Office de surveillance de l'immigration, ce qui permettra d'éviter l'entretien. Ce mécanisme existe aussi dans la Communauté de Castilla León où seul diffère l'organe chargé d'émettre les rapports sur l'effort d'intégration. Il s'agit dans cette communauté de la Direction Générale des Relations institutionnelles et de l'Action extérieure du cabinet de la Présidence de la Communauté (décret 32/2011 du 7 juillet 2011 établissant la structure organique du Cabinet de la Présidence). La direction émet uniquement des rapports positifs sur l'effort d'intégration et si cela se révèle impossible, elle communiquera cette impossibilité à l'intéressé sans que celui-ci ne fasse l'objet d'un rapport négatif ou défavorable d'intégration. L'appréciation de la participation de l'intéressé aux formations se limite à la période postérieure à l'entrée en vigueur de l'autorisation de résidence ou de résidence et travail, jusqu'à son expiration. Cependant, si les formations réalisées pendant cette période sont estimées insuffisantes, les actions réalisées antérieurement pourront être prises en compte. Le rapport prendra ainsi en considération les formations suivies auprès des entités privées et publiques accréditées et, le cas échéant, la participation à tout autre formation effectuée dans la perspective d'avoir une meilleure compréhension de la société castillane et. Par exemple, pourront être valorisés la collaboration et l'aide à des entités publiques et privées sans but lucratif ou à caractère social, la participation à des programmes d'intégration recevant des subventions des administrations publiques, et,

en dernière instance, des présences, occasionnelles ou ponctuelles, à des débats, conférences, journées, rencontres,... qui ne sont pas comprises dans un programme formel. Le recours à l'entretien est optionnel. Il pourra être mené pour vérifier personnellement le degré d'intégration sociale et culturelle et donc apprécier dans son ensemble les efforts entrepris dans différents domaines.

B. Modalité(s) de participation restreinte à un programme particulier

- 27 Il est ici possible d'identifier trois modèles celui de Valence, de Madrid et des Baléares.
- 28 A Valence, sur le fondement de l'article 10.3 *in fine* du statut de la Communauté autonome, « l'action de la Generalitat se concentre sur les droits et l'attention sociale aux immigrés » ; l'article 59.5 promeut « la collaboration quant aux politiques d'immigration ». Forte de cette compétence, la Communauté de Valence a adopté ses premières mesures sur l'intégration par la Loi 15/2008 d'Intégration des Personnes Immigrantes de la Communauté de Valence et de la Generalitat, ainsi que par le décret du Conseil 93/2009 approuvant le Règlement de la Loi 15/2008. Cette Communauté anticipe sans aucun doute les exigences étatiques en allant au-delà des minimums requis par la circulaire modificative DGI/SGRJ/82001. Elle exige en effet une participation active au Programme Volontaire de Compréhension de la Société de Valence mis en œuvre sous l'égide des Centres d'accueil. Elle se dote ainsi d'un *modus operandi* propre venant s'ajouter de façon redondante aux autres formations destinées à la connaissance et au respect des valeurs requises. Fondée de manière discutable sur l'idée de sécurité juridique les exigences de la Communauté valencienne sont restrictives car elles prévoient de ne valider qu'un des certificats de formation émis dans le cadre du Programme susvisé. En outre, les autorités de la Communauté peuvent ajouter des certaines obligations et rendre plus difficile l'accès à la régularisation au sein de son territoire. Par ailleurs, les centres d'accueil ne sont pas les seules entités capables d'approuver les certificats. Ainsi, sont aussi habilités l'agence de Médiation pour l'intégration et la coexistence sociale (AMICS), le Forum de Valence sur l'immigration, l'Observatoire de l'immigration et autres entités qui se créent de manière temporaire ou permanente. Le programme définissant ce qui doit être acquis est prévu à l'article 6 du décret 93/2009 : il est notamment prévu de suivre une durée minimum de 40 heures d'enseignement dans des classes de 20 à 40 élèves majeurs répartis par diplôme ou par catégorie professionnelle.
- 29 Dans cette lignée, mais de manière moins sophistiquée, la Direction générale de la Communauté de Madrid a, par le biais d'une note d'information, déterminé des conditions fermées d'intégration. Elle exige notamment le suivi d'un programme de soutien gratuit appelé « Connais tes lois⁵⁰ ». Ce programme est pris en charge par les Centres de participation et d'intégration des immigrés. Il prévoit en outre, exclusivement pour les non-hispanophones, des cours de connaissance basique de l'espagnol.
- 30 Enfin, la Communauté des Baléares, qui affirme sur le fondement de l'article 30.50 de son Statut, sa compétence exclusive en matière d' « intégration sociale et économique des migrants », propose dans une circulaire 1/2013⁵¹ une modalité intermédiaire d'effort d'intégration entre les modalités ouvertes et fermées. Globalement, cette circulaire établit une formule optionnelle pour l'étranger entre le suivi de formations publiques ou privées ou, éventuellement, une évaluation prévue par un Plan de

formation très détaillé en ce qui concerne les contenus, le programme, les horaires, le lieu de passage des examens, etc⁵². En cas d'impossibilité à prouver la participation à la formation d'entités publiques ou privées, la Direction Générale de la Coopération et de l'Immigration des Baléares a mis au point ce programme de formation, en précisant son contenu, les étapes de son déroulement, sa durée, ainsi que le système d'exécution et de participation des immigrés, de sorte que la personne concernée puisse obtenir un certificat après avoir réussi à surmonter l'épreuve finale du programme. Ce programme de formation vise à comprendre et à respecter les valeurs constitutionnelles de l'Espagne, les valeurs statutaires de la Communauté Autonome des Baléares, les valeurs de l'Union européenne, les droits de l'homme, les libertés publiques, la démocratie, la tolérance et l'égalité des sexes ainsi que l'apprentissage des langues officielles de la Communauté autonome des Baléares, en plus des autres activités de formation visant à promouvoir l'intégration des étrangers.

Quelques réflexions en guise de conclusion...

- 31 Le point commun qui ressort de la mise en œuvre des mesures d'intégration est le normativisme et l'expansionnisme de certains aspects, presque identiques, concernant l'immigré admissible et désiré au sein d'un contexte européen qui préserve d'importantes marges d'appréciation pour les États. Néanmoins, l'Espagne, avec le rapport sur l'effort d'intégration, s'éloigne pour le moment de la tendance *hard law* de certains pays ayant promu, à partir de leurs normes nationales respectives, des programmes d'intégration ayant un caractère juridiquement contraignant. Le modèle espagnol mise actuellement sur un concept d'intégration très restreint qui, malheureusement, ne s'approche en rien du concept de bidirectionnalité évoqué dans le cadre de l'Union européenne. Il s'agit plutôt d'une illusion.
- 32 Le pragmatisme méridional qui a caractérisé des pays comme l'Espagne, compte tenu de son récent statut de pays de destination, a impliqué une articulation normative accélérée dans certains cas, et parfois hésitante, concernant l'impact des mesures ou des directives européennes relatives à l'intégration. Cette approche correspond à une logique où les mesures sont davantage subies que réellement choisies en raison des circonstances. Elle présente néanmoins, selon moi autant d'avantages que d'inconvénients dans le développement normatif de l'intégration des étrangers en Espagne. Elle ne se contente en effet pas d'un simple mimétisme des politiques européennes de « laissez-faire ». D'un côté, certains étrangers ne sont pas concernés par ces mesures d'intégration et n'ont pas à subir tous ces contrats (notamment les travailleurs hautement qualifiés ou ceux qui bénéficient de régimes juridiques spéciaux). D'un autre côté, en raison de la passivité à mettre en œuvre les réformes conduites par le législateur, de la bureaucratisation et des retards de procédures, certains mécanismes administratifs de contentieux ou de contrôle des droits sont préjudiciables aux étrangers. L'absence d'effectivité des mesures adoptées reste une question de fond sous-jacente à la circulaire modificative SGIE/2/2012 de la circulaire DGI/SGRJ/8/2011.
- 33 Le cadre normatif relatif à l'immigration en Espagne escompte, par la délivrance de rapports, donner une forme, peut-être seulement temporaire, à des concepts juridiques indéterminées qui prolifèrent dans les lois afin de pouvoir articuler l'axe des politiques d'intégration. De fait, la finalité recherchée, à savoir la convergence de ces concepts

indéterminés, paraît contourner les obstacles de l'hétérogénéité des politiques régionales en matière d'immigration et de l'insécurité juridique qui en résulte eu égard à la garantie de certains droits ou besoins fondamentaux. Les programmes d'intégration en tant qu'obligation juridique, indépendamment de leurs intensités et de leurs variantes, peuvent être considérés à long terme comme un retour à « l'assimilation intégrationniste », étant donné qu'ils ont une incidence particulière sur l'acquisition de compétences linguistiques et civiques. Si cet effort supplémentaire demandé à l'immigré n'est pas accompagné d'une meilleure insertion sociale ou sur le marché du travail, il ne fera que mettre en lumière le déclin de la capacité inclusive de l'Etat-providence en Europe⁵³.

- 34 Parmi les critiques adressées à ces politiques, nous pourrions appliquer au cas espagnol quelques unes de celles qui ont été formulées plus généralement par Guiraudon et Carrera⁵⁴ :
- 35 i- l'asymétrie des positions qui ne laissent aucune place à la négociation, mais qui consacre plutôt l'imposition unilatérale de conditions qui se transforment en obligations ;
- 36 ii- l'indifférence des cours de langue et/ou d'éducation civique intégrés à la réalité des différents besoins et des perspectives de l'immigré à son arrivée ;
- 37 iii- le caractère restrictif du concept d'intégration qui n'est pas bidirectionnelle, mais qui impose au contraire une conception unilatérale de celle-ci ;
- 38 iv- l'absence de rôle de la société d'accueil dans l'effort d'accueil et d'intégration des immigrants ;
- 39 v- le traitement de faveur à l'égard de ceux qui sont exemptés des formations (citoyens de l'UE et, souvent, les travailleurs hautement qualifiés ainsi que les immigrants de l'OCDE), qui renforce l'idée que seuls certaines catégories d'immigrés doivent s'intégrer et ont des difficultés à le faire
- 40 vi- la réduction du succès de l'intégration aux indicateurs quantitatifs des taux de réussite aux examens d'éducation civique et de langue ainsi qu'au nombre de rapports encourageants ;
- 41 vii- l'absence de définition claire et précise de l'intégration civique dans les normes juridiques relatives aux étrangers, ce qui interroge sur la portée du principe de légalité. La loi doit sans doute être la plus objective possible, mais les valeurs auxquelles ces normes font appel sont exprimées de façon trop vague et subjective, ce qui ouvre les voies à des interprétations et à des idéologies divergentes au moment de leur mise en œuvre.
- 42 Dans tous les cas, indépendamment de leur degré ou de leur intensité, ces constructions légales et matériellement injustes de l'intégration, fondées sur le principe de souveraineté étatique, a, comme le souligne Habermas⁵⁵, une pleine incidence sur les questions éthico-politiques. Certaines mesures peuvent se révéler préjudiciables à l'égalité des droits. Les groupes discriminés, hélas, peuvent difficilement se reconnaître comme sujets de droits. Ils se considèrent plutôt comme de simples objets d'obéissance docile, dépourvus de capacités de négociation à l'égard de la forme et des modalités de leur propre intégration.

BIBLIOGRAFÍA

- Añón Roig María José, « Igualdad y especialidad en el procedimiento administrativo de extranjería », *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 14, 2006, p. 1-20.
- _____, « Integración: una cuestión de derechos », *Arbor: Políticas migratorias y sociedad integrada*, vol. 186, nº 744, 2010, pp. 625-638.
- Bertossi Christophe « National models of integration in Europe: A comparative and critical perspective » *American Behavioral Scientist* 55(12), 2011, pp. 1541-1561.
- Blázquez Rodríguez Irene, *Regiones, Unión Europea e integración de los inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho Comparado*, Barcelona, Atelier, 2008, 172 p.
- Bonino Covas Carla ; Aragón Medina, Jorge y Rocha Sánchez, Fernando, *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*, Madrid, CCOO, 2003, 196 p.
- Cachón Lorenzo, « La integración de y con los inmigrantes en España : debates teóricos, políticas y diversidad territorial », *Política y Sociedad* 45 (1), 2008, pp. 205-35.
- (coord.) *Inmigración y conflictos en Europa. Aprender para una mejor convivencia*, Barcelona, Editorial Hacer, 2011, 504 p.
- Carrera Sergio, « Programas de integración para inmigrantes en perspectiva comparada en la Unión Europea », *Migraciones*, núm. 20, 2006, pp. 37-73.
- In search of the perfect citizen?: the intersection between integration, immigration, and nationality in the EU*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 528 p.
- Carrera Sergio & Wiesbrock anja, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nation-alism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, www.ceps.eu, 2009.
- Cournil Christel ; Depigny Yves, « Contractualisation et externalisation de la politique migratoire : analyse et critique de la loi Hortefeux », *Revue de droit public*, no. 4, 2008, pp. 1045-1079.
- De Lucas Martín Javier, « Ciudadanía : la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes », Aubarell Solduga Gema y Zapata-Barrero Ricardo (ed.) *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el mediterráneo en el contexto global*, Barcelona, Icaria, 2004, pp. 215-236.
- « La integración de los inmigrantes, la integración política, condición del modelo de integración », De Lucas Javier y Díez Bueso Laura, *La integración de los inmigrantes*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 11-43.
- « Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración », VVAA. *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Eurobask, Bilbao, 2012, pp. 11-92.
- FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione) a cura di Caponio Tiziana ; Pastore Ferruccio, *Dall'ammisione all'inclusione : verso un approccio integrato ? Un percorso di approfondimento comparativo a partire da alcune recenti esperienze europee*, Consiglio nazionale de l'economia e del lavoro, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Roma, 2012, pp. 1-77.

Guiraudon Virginie, « Contratos de integración para inmigrantes : tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea », Área : Demografía, Población y Migraciones Internacionales *Real Instituto ElCano*, ARI 43/ 2008.

Habermas Jürgen, *La inclusión del otro*. Traducción y estudio preliminar J.C. Velasco, Barcelona, Paidós, 1999, 258 p.

Illamola Mariona « Los principios comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación a la política española de inmigración », *Revista de Derecho comunitario europeo*, n° 38, 2008, pp. 155-182.

Koopmans Ruud, « Trade-offs between equality and difference: Immigrant, integration, multiculturalismo and the Welfare State in cross-national perspective », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, n° 1, 2010, pp. 1-26.

Lochack Danièle, « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures et conflits*, n° 64, 2006, pp. 131-147.

Martínez de Lizaronda Artola Antonio, « La integración de los migrantes en España : el modelo Patchwork », *Revista Migraciones*, n° 26, 2009, pp. 115-146.

Montilla Martos José Antonio « Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010 », *Revista d'Estudis Autnòmics i federals*, n. 14, 2011, pp. 152-185

Moreno Fuentes Francisco Javier, *Inmigración y bienestar en España*, Barcelona, Obra Social La Caixa, 2011, 205 p.

Moya Malapeira David, « Los informes municipales de arraigo social y disponibilidad de vivienda adecuada expedidos a los extranjeros extracomunitarios : el papel de Cataluña en la Oficina del Padrón Municipal », *Cuadernos de Derecho Local*, 17, 2008, pp. 134-151.

Niessen Jan; Huddleston Thomas, *Legal frameworks for the integration of third-country nationals*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009, 245 p.

Pascouau, Yves & Strik, Martina Hermina Antonia (Ed.), *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its member states*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers.

Santolaya Machetti Pablo, « Extranjería y nuevos Estatutos de Autonomía », *Revista d'Estudis Autnòmics i Federals*, núm. 4, 2007, pp. 159-181.

Solanes Corella Ángeles « ¿Integrando por ley ? De los contratos europeos de integración al compromiso de la ley autonómica Valenciana 15/2008 », *Revista española de derecho de extranjería y migratorio*, 20, 2009, pp. 47-77.

« Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España : 1985-2010 », *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 90, 2010, pp. 77-101.

« El buen inmigrante: regular e integrado », *REDUR* 9, diciembre, 2011, pp. 99-125.

« Human rights and Conflicts in European Multicultural societies », *Migraciones Internacionales*, vol. 7, núm. 1, 2013, pp. 70-100.

Solé Puig Carlota; Izquierdo Escribano Antonio, *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*, Barcelona, Anthropos, 2005, 364 p.

Van Oers Ricky; Ersbøll Eva; Kostakopoulou Dora, *A Definition of belonging: Language and integration tests in Europe*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010, 338 p.

Triadafilopoulos Triadafilos, « Illiberal means to liberal ends? Understanding recent immigrant integration policies in Europe », *Journal of Ethnic and migration Studies*, vol. 37, n° 6, 2011, pp. 861-880.

NOTAS

1. SOLANES CORELLA Ángeles, « El buen inmigrante : regular e integrado», *REDUR* 9, décembre, pp. 99-125, p. 86.
2. DE LUCAS Javier, «Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración», VVAA. *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Eurobask, Bilbao, 2012, pp. 11-92, p.123, ILLAMOLA Mariona, «Los principios comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación a la política española de inmigración», *Revista de Derecho comunitario europeo*, n° 38, 2008 pp. 155-182, p. 165.
3. PASCOUAY Yves & STRIK Martina Hermina Antonia. (Ed.), *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its member states*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, vid. p. 3-14.
4. BERTOSI Christophe, « National models of integration in Europe: A comparative and critical perspective », *American Behavioral Scientist* 55(12), 2011, pp. 1541-1561.
5. DE LUCAS Javier, «Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración», VVAA. *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Eurobask, Bilbao, 2012, pp. 11-92, p. 128; LOCHACK Danièle, «L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration», *Cultures et conflits*, n° 64, 2006, pp. 131-147.
6. COUNIL Christel; DEPIGNY Yves, «Contractualisation et externalisation de la politique migratoire : analyse et critique de la loi Hortefeux», *Revue de droit public*, no. 4, 2008, pp. 1045-1079.
7. VAN OERS Ricky; ERSBØLL Eva; KOSTAKOPOULOU Dora, *A Definition of belonging: Language and integration tests in Europe*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010. TRIADAFILOPOULOS Triadafilos, «Illiberal means to liberal ends? Understanding recent immigrant integration policies in Europe», *Journal of Ethnic and migration Studies*, vol. 37, n° 6, 2011, pp. 861-880.
8. FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione) a cura di CAPONIO Tiziana; PASTORE Ferruccio, *Dall'ammisione all'inclusione: verso un approccio integrato? Un percorso di approfondimento comparativo a partire da alcune recenti esperienze europee*, Consiglio nazionale de l'economia e del lavoro, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Roma, 2012, pp. 1-77.
9. LOCHACK Danièle, «L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration», *Cultures et conflits*, n° 64, 2006, pp. 131-147.
10. CARRERA Sergio & WIESBROCK Anja, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nation-alism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, www.ceps.eu, 2009
11. MARTÍNEZ DE LIZARONDA ARTOLA Antonio, «La integración de los migrantes en España: el modelo Patchwork», *Revista Migraciones*, n° 26, 2009, pp.115-146.
12. AÑÓN ROIG María José, «Igualdad y especialidad en el procedimiento administrativo de extranjería», *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, n° 14, 2006, p. 1-20. MOYA MALAPEIRA, David, «Los informes municipales de arraigo social y disponibilidad de vivienda adecuada expedidos a los extranjeros extracomunitarios: el papel de Cataluña en la Oficina del Padrón Municipal» *Cuadernos de Derecho Local*, 17, pp. 134-151.
13. Algunos ejemplos en la normativa de extranjería sobre la afluencia de informes administrativos : artículo 9.4, informe emitido por las autoridades autonómicas competentes para acreditar escolarización, en casos de renovación de autorización y solicitud de residencia de

larga duración ; artículo 30.7, informe del esfuerzo de integración que certifica la asistencia a las acciones formativas contempladas en el artículo 2 ter, art. 35.9, informes de entidades públicas competentes referidos a su esfuerzo de integración, continuidad de formación o estudios, incorporación efectiva o potencial al mercado de trabajo, art. 68.3, informe arraigo sobre la integración social del extranjero cuyo domicilio habitual se encuentra en su territorio. Periodo de permanencia, vivienda y medios de vida, vínculos con familiares, seguimiento de programas de inserción socio-laborales y culturales, art. 35.5, informe sobre circunstancias familiares del menor a la representación diplomática del país de origen con carácter previo a la decisión relativa a la iniciación de un procedimiento de repatriación ; art. 68.4, informe sobre afectación al orden público en todos los procedimientos de autorización de residencia o su renovación ; art. 18.2, informe sobre idoneidad de la vivienda, Comunidades Autónomas o ayuntamientos informarán sobre la adecuación de la vivienda a los efectos de la reagrupación familiar.

14. NIESSEN Jan; HUDDLESTON Thomas, *Legal frameworks for the integration of third-country nationals*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009.

15. CACHAN Lorenzo, «La interracial de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial», *Política y Sociedad* 45 (1), pp. 205-35.

16. MORENO FUENTES Francisco Javier, *Inmigración y bienestar en España*, Barcelona, Obra Social La Caixa, 2011, p. 13.

17. SOLANES CORELLA Ángeles, «Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 90, 2010, pp. 77-101, p. 75.

18. Certains objectifs du Plan sont : 1) l'éradication de tout type de discrimination injustifiée envers les immigrés dans l'exercice de leurs droits et devoirs dans l'accès aux services existants 2) la promotion d'un vivre-ensemble basé sur les valeurs démocratiques et une attitude tolérante 3) la garantie d'une situation légale et sociale stable 4) le combat des freins à l'intégration : barrière linguistique, marché du travail, niveau de qualification et de formation 5) la lutte contre l'exploitation des travailleurs étrangers 6) la mobilisation sociale contre le racisme et la xénophobie.

19. SOLANES CORELLA Ángeles, «Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 90, 2010, pp. 77-101, p. 75-80.

20. Loi organique 4/2000, du 11 janvier, sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale (BOE n° 10, 12/01/2000) modifiée par la Loi organique 8/2000, du 22 décembre (BOE n. 307 de 23/12/2000), Loi organique 11/2003 du 29 septembre (BOE num. 234 du 30 septembre 2003) et la Loi organique 14/2003, du 20 novembre (BOE num. 279 du 21 novembre 2003).

21. CACHÓN, Lorenzo, (coord.) *Inmigración y conflictos en Europa. Aprender para una mejor convivencia*, Barcelona, Editorial Hacer, 2011, p. 218. SOLANES CORELLA Ángeles, « Human rights and Conflicts in European Multicultural societies », *Migraciones Internacionales*, vol. 7, núm. 1, pp. 70-100.

22. Loi Organique 2/2009 du 11 décembre 2009 (BOE num. 299 du 12 décembre 2009)

23. BOE du 10 décembre 2007) et SSTC 259/2007 du 19 décembre 2007, STC 260/2007; STC 261/2007; STC 262/2007; STC 263/2007; STC 264/2007, et STC 265/2007 du 20 décembre 2007 (sauf la première), publiées dans le BOE du 22 janvier 2008.

24. DE LUCAS MARTÍN Javier, «Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes», AUBARELL SOLDUGA Gema y ZAPATA-BARRERO, Ricart (ed.) *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el mediterráneo en el contexto global*, Barcelona, Icaria, 2004, pp. 215-236.

25. AÑÓN ROIG María José, « Integración: una cuestión de derechos », *Arbor: Políticas migratorias y sociedad integrada*, vol. 186, n° 744, 2010, pp. 625-638, p. 635. DE LUCAS MARTÍN Javier, «La integración de los inmigrantes, la integración política, condición del modelo de integración », DE LUCAS, Javier y DÍEZ BUESO Laura, *La integración de los inmigrantes*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 11-43

26. Cette circulaire modifie la DGI/SGRJ/8/2011 d'application du Règlement de la loi organique 4/2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale en matière de rapports sur l'effort d'intégration car celle-ci n'avait pas suffisamment contribué à la clarification et à l'homogénéité.

27. Les différents titres de séjours qui peuvent être sollicités sont les suivants : carte de séjour temporaire sans autorisation de travail (appréciation de la perception de revenus périodiques suffisants ou la possession d'un patrimoine garantissant la perception); carte de séjour temporaire pour regroupement familial (appréciation des ressources économiques pour subvenir aux besoins de la famille et pour disposer d'un logement adéquat); carte de séjour temporaire et de travail pour le compte d'autrui (appréciation de l'exercice d'une activité professionnelle durant un minimum de 6 mois par an, de l'activité durant un minimum de 3 mois par an, de la situation d'assurance sociale, 9 mois sur 12 ou 18 dans une période de 24 et l'accréditation de ressources économiques et de logement du couple); l'autorisation de travail temporaire et travail à son compte (appréciation de la continuité dans l'activité qui a donné lieu à l'autorisation de renouvellement). Voir Décret-Royal 557/2011 du 20 avril (JO n° 103 du 30 avril); Circulaire DGI/SGRJ/8/2011 en application du Règlement de la Loi organique 4/2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et son intégration sociale en matière de rapports sur les efforts d'intégration : <http://www.intermigra.info/extranjeria/modules.php?name=News&file=article&sid=1939>.

name=News&file=article&sid=1939.

28. SOLÉ PUIG Carlota; IZQUIERDO ESCRIBANO Antonio, *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*, Barcelona, Anthropos, 2005. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ Irene, *Regiones, Unión Europea e integración de los inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho Comparado*, Barcelona, Atelier, 2008, pp. 13-42.

29. Aujourd'hui, il s'agit des plans d'intégration de : l'Andalousie: a) I Plan integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004; II Plan integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009; Aragón: a) Plan Integral para la inmigración en Aragón; Baleares: a) Plan integral de atención a la inmigración de las Illes Balears 2001-2004; b) II Plan integral de atención a la inmigración de les Illes Balears 2005-2007; Canaries: Plan Canario para la inmigración 2002-2004; II Plan Canario para la inmigración 2005-2006; Cantabria: Plan de interculturalidad 2005; Castille et León: Plan integral de inmigración en Castilla y León 2005-2009; Castille La Mancha: Plan regional para la integración laboral de los inmigrantes en Castilla la Mancha; Catalogne: I Plan interdepartamental d'imigració 1993-2000; II Plan interdepartamental d'imigració 2001-2004; Plan de ciutadania i imigració 2005-2008; Madrid: a) Plan regional para la inmigración en la Comunidad de Madrid 2001-2003, b) II Plan regional para la inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2008; Murcie: a) Plan para la integración social de los inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004; II Plan de la integración social de los inmigrantes en la Región de Murcia 2005-2007; Navarre: Plan para la integración social de la población inmigrante 2002-2006; Pays Basque: Plan Vasco de inmigración 2003-2005 et La Rioja: I Plan integral de Inmigración La Rioja 2004-2007

30. Décret Royal 1463/2009 du 18 septembre (JO n°229, 22 septembre 2009) sur le transfert de compétences à la région de Catalogne en matière d'immigration : autorisations initiales de travail, à son propre compte ou pour celui d'autrui.

31. SANTOLAYA MACHETTI, Pablo «Extranjería y nuevos Estatutos de Autonomía», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007, pp. 159-181. MONTILLA MARTOS José Antonio «Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i federals*, n. 14, pp. 152-185, p. 168. BONINO COVAS Carla; ARAGÓN MEDINA, Jorge y ROCHA SÁNCHEZ, Fernando, *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*, Madrid, CCOO, 2003.

32. Plan Inter-départemental d'Immigration 1993-2000 et 2001-2004 de Catalogne, tel que le Plan Catalan de Citoyenneté et immigration, les Plan des Iles Canaries d'Immigration 2002-2004 et

2005-2007, les Plans du Pays Basque 2003-2005 et 2006-2009, le plan intégral d'immigration de Castilla Leon 2005-2009. En Andalousie, le 1^{er} Plan intégral pour l'immigration (2001-2004) et le 2nd plan (2006-2009).

33. Statut de Catalogne (Loi organique 6/2006. JO n° 172 du 20 juillet 2006), Statut de l'Andalousie (Loi organique 2/2007. JO n° 68 du 20 mars 2007), Communauté Valencienne (Loi organique 1/2006. JO n° 86 11 avril 2006) Iles Baléares (Loi organique 1/2007. JO n° 52 du 1er mars 2007). Communauté d'Aragon (Loi organique 5/2007. JO n° 97 de 23 avril 2007).

34. JO n° 9 du 10 janvier 2009.

35. DOCV n° 6056 du 14 juillet 2008.

36. JO n° 139 du 8 juin 2010.

3. 9 C'est uniquement le cas des Communautés de Valence et de l'Andalousie.

37. Par exemple, l'Education pour les Personnes Adultes, la Formation Professionnelle, les Programmes de Qualification Professionnelle Initiale, les langues (espagnol, euskera), l'enseignement universitaire, les documents attestant des démarches entreprises pour l'homologation des diplômes.

38. Pour le premier recours, le certificat attestant l'Allocation de Garanties et Revenus ou l'Allocation complémentaire des revenus du travail, ainsi que le certificat attestant de la Prestation Complémentaire de Logement, d'une Convention d'Insertion Sociale, un plan de travail partagé, ou bien un rapport des Services Sociaux de Base sur les efforts d'inclusion du requérant, un rapport des organismes qui travaillent dans le domaine de l'inclusion sont nécessaires

39. BOJA n° 46 du 7 mars 2012.

40. Connaissance et respect des valeurs du Statut d'Autonomie de l'Andalousie ; connaissance et respect des valeurs de l'Union Européenne ; connaissance et respect des droits de l'Homme ; connaissance et respect des libertés publiques et de la démocratie ; connaissance et respect de la tolérance et de l'égalité entre les femmes et les hommes ; apprentissage de l'espagnol.

41. Circulaire 1/2012 de la Direction Générale pour l'Immigration du Département de Développement social et familial par laquelle les critères généraux pour l'élaboration des rapports des étrangers, compétence de la Généralité de Catalogne (Generalitat Catalana).

5. 0 Contenu du Programme « Connais tes lois » : cadre constitutionnel espagnol, outils d'accès l'emploi, recours dans le cadre de la procédure d'intégration, loi espagnole sur l'immigration

5. 1 Circulaire 1/2013 de la Directrice générale de la coopération et de l'immigration, en date du 1er février, établissant les critères généraux aux fins de l'élaboration des rapports sur l'effort d'intégration en vue d'un renouvellement d'autorisation de séjour (BOIB DEL 12/02/2013)

5. 2 Contenu du programme disponible en ligne : <http://www.immigrabalears.com/spip.php?article495> (consulté le 30 juillet 2013)

5. 3 KOOPMANS, Ruud, «Trade-offs between equality and difference: Immigrant, integration, multiculturalismo and the Welfare State in cross-national perspective», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, n° 1, 2010, pp. 1-26, p. 24.

5. 4 GUIRAUDON Virginie, « Contratos de integración para inmigrantes : tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea », Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales Real Instituto Elcano, ARI 43/ 2008. CARRERA Sergio, *In search of the perfect citizen?: the intersection between integration, immigration, and nationality in the EU*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 34.

5. 5 HABERMAS Jürgen, *La inclusión del otro*. Traducción y estudio preliminar J. C. Velasco, Barcelona, Paidós, 1999, p. 189.

RESÚMENES

Tras el Pacto europeo de Inmigración y Asilo 2008, España como país de destino de inmigración ha tratado de desarrollar una propia filosofía de integración observando la experiencia de otros modelos nacionales. Si bien por el momento a diferencia de lo que ocurre en otros países como Francia no existe un contrato de integración vinculante, a partir de la última ley de extranjería se ha reforzado el control « infra-droit » de la integración efectiva por medio de los informes sobre el esfuerzo de integración a nivel autonómico. Desde el 2010, la extensión de los informes sobre el esfuerzo de integración constituye un requisito determinante para la renovación de las autorizaciones de residencia y la reagrupación familiar, pero no están exentos de inconsistencias o inseguridad jurídica.

Après le Pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008, l'Espagne en tant que pays d'immigration a essayé de développer une philosophie d'intégration en observant l'expérience d'autres modèles nationaux. Bien que pour l'instant, contrairement à d'autres Etats comme la France, il n'y ait pas de mécanisme obligatoire, la dernière loi d'immigration a renforcé le contrôle « infra-droit » de l'intégration effective des étrangers par l'exigence de rapports d'intégration régionale. Depuis 2010, la longueur des rapports sur l'effort d'intégration est devenue une condition essentielle pour obtenir le renouvellement des permis de séjour et de regroupement familial. Toutefois, ces mesures ne sont pas dénuées d'incohérences et d'insécurité juridique.

ÍNDICE

Palabras claves: informes, control infra-droit, España, integración, legislación de extranjería, autonomías

Mots-clés: rapports, control infra-droit, l'Espagne, l'intégration, loi d'immigration, régions

AUTORES

ENCARNACIÓN LA SPINA

Universitat de València

Encarnación La Spina est docteure en droit. Elle enseigne à l'Université de Valence et a effectué un post-doctorat à l'Université de Paris Ouest-Nanterre La Défense.