



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral des migrations ODM

Rapport explicatif relatif à la procédure de consultation

concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration)

du 23 novembre 2011

Aperçu

Actuellement, la politique d'intégration des étrangers est régie par l'art. 4 et les art. 53 à 58 (chapitre 8 sur l'intégration) de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)¹. Dans son Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération, du 5 mars 2010 destiné aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral a précisé que le droit de l'intégration devait être adapté en se fondant sur les nouvelles connaissances en la matière. En plus de la révision des dispositions générales et du changement de l'intitulé en loi fédérale sur les étrangers et leur intégration (LEI), il y a lieu de compléter diverses lois spéciales par des dispositions portant sur l'intégration. Pour l'essentiel, le nouveau projet poursuit les objectifs ci-après:

- renforcer le principe du caractère obligatoire et de la réciprocité de la politique d'intégration (principe «encourager et exiger»);
- préciser les critères normatifs d'intégration à prendre en considération dans les décisions relevant du droit des étrangers;
- inscrire dans la législation sur les étrangers les conditions d'intégration liées à l'octroi de l'autorisation de séjour et de l'autorisation d'établissement, à l'autorisation de procéder au regroupement familial des ressortissants des Etats tiers et à la levée de l'admission provisoire;
- introduire une obligation de conclure une convention d'intégration à certaines conditions et introduire la recommandation en tant que nouvel instrument du droit d'intégration;
- clarifier la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans la politique d'intégration en tenant compte de l'étroite collaboration avec les communes et des acteurs non étatiques de l'économie et de la société;
- réorienter l'encouragement de l'intégration vers les programmes d'intégration cantonaux, adapter les dispositions relatives au financement de l'encouragement de l'intégration de la Confédération et regrouper le crédit d'intégration avec le forfait d'intégration;
- renforcer le mandat d'information par la primo-information de tous les nouveaux arrivants et par des mesures rapides en faveur des personnes ayant des besoins d'intégration particuliers;
- inscrire dans la loi la contribution des employeurs à l'intégration des travailleurs et des membres de leur famille;
- renforcer l'approche axée sur les structures ordinaires selon laquelle l'intégration doit se dérouler en premier lieu dans les principaux domaines de la vie, notamment à l'école, dans la formation et la profession, dans le quartier, etc., en complétant de manière ciblée les lois spéciales relevant de la compétence fédérale.

¹ RS 142.20

Table des matières

1	Grandes lignes du projet	4
1.1	Contexte	4
1.2	Solutions examinées	5
1.3	La nouvelle réglementation proposée	13
1.4	Justification et appréciation de la solution proposée.....	22
1.5	Corrélation entre les tâches et les ressources financières.....	22
1.6	Comparaison et liens avec le droit européen	22
1.6.1	Droit européen	22
1.6.2	Bases juridiques cantonales dans le domaine de l'intégration.....	26
1.7	Classement des interventions parlementaires	26
2	Commentaire article par article.....	28
3	Conséquences	53
3.1	Conséquences pour la Confédération	53
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes	55
3.3	Conséquences économiques	56
3.4	Autres conséquences	57
4	Liens avec le programme de législature.....	57
5	Aspects juridiques.....	57
5.1	Constitutionnalité et conformité aux lois.....	57
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	58
5.3	Forme de l'acte à adopter	58
5.4	Frein aux dépenses	58
5.5	Respect des principes de la loi sur les subventions.....	58
5.6	Délégation de compétences législatives.....	59

Rapport

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)² est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Elle pose pour la première fois, au niveau national, les grandes lignes d'une politique d'intégration étatique* applicable aux échelons fédéral, cantonal et communal (cf. art. 4 et 53 à 58 LEtr). Depuis lors, la Confédération, les cantons et les communes ont pris conjointement des mesures visant à mettre en œuvre la politique d'intégration.

En transmettant la motion Schiesser «L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat» (06.3445) et la motion du Groupe socialiste «Plan d'action pour l'intégration» (06.3765), les Chambres fédérales ont chargé le Conseil fédéral d'élaborer des bases légales contraignantes et pragmatiques en matière de politique d'intégration, dans une optique globale allant au-delà des principes figurant dans le chapitre sur l'intégration de la LEtr.

Nombre d'autres interventions parlementaires ont proposé des modifications ponctuelles qui concernent également l'intégration*. Une liste de ces interventions figure en annexe.

Le 29 juin 2009, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), la plateforme politique des exécutifs de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, a adopté un rapport comportant des recommandations en vue de développer la politique d'intégration suivie par la Suisse³. Ce rapport et la documentation y relative, élaborés par une direction de projet tripartite (Confédération, cantons, villes) et par un groupe d'experts de tous horizons (autorités concernées, partenaires sociaux, population migrante, société civile) donnent une vue d'ensemble des évolutions dans tous les domaines liés à l'intégration (formation, sécurité sociale, santé, société, participation politique, naturalisation), aux trois échelons politiques ainsi que dans l'économie et la société. Les recommandations prévoient que la Confédération, les cantons, les villes et les communes se conforment aux principes suivants⁴:

- la promotion de l'intégration est subsidiaire à la responsabilité et à l'engagement des particuliers ainsi que des acteurs économiques et sociétaux;
- la promotion de l'intégration est globale, ciblée et fonction des besoins;
- la promotion de l'intégration se fait dans tous les domaines de la société et relève de la responsabilité des acteurs compétents respectifs (structures ordinaires*);

² RS 142.20

³ «Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers», Rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009, disponible sur le site web de la CTA: <http://www.tak-cta.ch/> (état au 11 avril 2011), ci-après «Rapport CTA 2009».

⁴ Rapport CTA 2009, p. 34 s.

- la promotion de l'intégration se fait en partenariat entre les acteurs étatiques et non-étatiques ;
- la promotion spécifique de l'intégration* repose sur des structures et mesures dotées de façon appropriée qui coordonnent, soutiennent et complètent les structures ordinaires.

La présente modification de loi est conforme aux recommandations élaborées conjointement par la Confédération, les cantons et les villes.

En exécution de la motion Schiesser et de la motion du Groupe socialiste, le Conseil fédéral a adopté, le 5 mars 2010, un rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération⁵.

D'une part, ce rapport se fonde sur les expériences réalisées jusqu'ici dans le cadre de la mise en application de la nouvelle législation sur les étrangers et de la réorientation consécutive de l'encouragement de l'intégration. D'autre part, il repose sur de larges consultations menées auprès de représentants des cantons, des villes et des communes ainsi que des cercles économiques et de différents milieux de la société. Il tient compte notamment des recommandations du Rapport de la CTA 2009.

Dans ce rapport, le Conseil fédéral expose son intention de poursuivre un plan d'intégration prévoyant entre autres des innovations juridiques et un renforcement de l'encouragement de l'intégration dit spécifique (voir ch. 1.3). La présente modification de loi vise à créer les bases juridiques nécessaires.

Enfin, le projet reprend quelques-unes des propositions que le Conseil fédéral avait faites dans son message du 24 juin 2009 concernant l'initiative «pour le renvoi des criminels étrangers (initiative sur le renvoi)» et la modification de la loi fédérale sur les étrangers, et qui, lors de la procédure de consultation, sont apparues comme susceptibles de réunir une majorité d'avis favorables.

1.2 Solutions examinées

Initialement, deux variantes ont été envisagées:

- (A) réviser la LEtr et adapter les dispositions relatives à l'intégration déjà en vigueur (en particulier les art. 4, 53 à 58 et 87 LEtr);
- (B) promulguer une nouvelle loi (ou une loi-cadre) sur l'intégration et retrancher de la LEtr les dispositions relatives à l'intégration, les adapter et les transférer dans la loi sur l'intégration.

Les Chambres fédérales ont débattu à plusieurs reprises de ces variantes à l'occasion des délibérations sur la motion 10.3343 «Loi-cadre sur l'intégration» et sur l'initiative parlementaire 09.505 «Loi-cadre pour une politique d'intégration». Une majorité des parlementaires est alors parvenue à la conclusion qu'il appartenait au Conseil fédéral de décider laquelle des variantes avait sa préférence.

⁵ Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération, disponible sur le site web de l'ODM:
<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-f.pdf> (état au 11 avril 2011), ci-après «Rapport évolution 2010».

La variante A permet de réglementer en un même acte législatif les exigences (par ex. les conditions d'admission, l'obligation de conclure une convention d'intégration, etc.) et les encouragements (par ex. les mesures et les destinataires) en matière d'intégration. La variante B aurait quant à elle une plus forte portée symbolique en se fondant sur une conception globale de l'intégration, qui repose sur les besoins des individus et non sur le primat de la nationalité. Toutefois, elle pourrait se révéler problématique en ce qui concerne la délimitation par rapport à la LEtr et la coordination avec celle-ci, vu que dans la conception de l'intégration qui prévaut actuellement, la réglementation du séjour et de l'établissement est intimement liée à l'intégration.

Ayant pesé les avantages et les inconvénients des deux variantes, le Conseil fédéral s'est prononcé, le 30 mars 2011, en faveur de la variante A. Il s'agit dès lors de développer le droit de l'intégration en procédant à une révision partielle de la LEtr. Cette voie présente l'avantage d'éviter les doubles emplois qui auraient pu résulter de la création d'une loi ou d'une loi-cadre sur l'intégration. Afin de souligner la grande portée sociale de l'intégration, il faudrait cependant renommer la LEtr et l'intituler *Loi fédérale sur les étrangers et leur intégration (LEI)*. Parallèlement, les autres lois fédérales pertinentes sont à compléter par des réglementations disposant que l'intégration doit être encouragée dans le respect de l'égalité des chances (voir ch. 2). Sont concernées la loi fédérale sur la formation professionnelle⁶, la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales⁷, la loi fédérale sur l'assurance-invalidité⁸, la loi sur l'assurance-chômage⁹ et la loi sur l'aménagement du territoire¹⁰.

L'intention initiale d'adapter quatorze voire davantage de lois spéciales a été abandonnée après mûre réflexion. L'intégration est déjà solidement ancrée dans de nombreux domaines. Le catalogue des mesures d'intégration de la Confédération* (46 mesures d'intégration* réalisées par quinze services fédéraux) y a sensiblement contribué¹¹. Aussi, le Conseil fédéral souhaite-t-il renforcer ces mesures au sein des structures ordinaires* de la Confédération. Compte tenu de son mandat de coordination, l'Office fédéral des migrations (ODM) doit, en collaboration avec les services fédéraux compétents, poursuivre de manière ciblée la mise sur pied des mesures existantes ou en développer de nouvelles (continuation du catalogue des mesures d'intégration de la Confédération*), ce qui est largement réalisable sans adaptations

6 RS **412.10**

7 RS **830.10**

8 RS **831.20**

9 RS **837.0**

10 RS **700**

¹¹ Rapport sur les mesures d'intégration [2007]. Rapport à l'intention du Conseil fédéral sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents (<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-anh-f.pdf>, état au 1^{er} juillet 2011). <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-anh-d.pdf>

des lois. Cette démarche est par exemple possible dans les domaines du sport (Centre de compétence Intégration par le sport), de la statistique (indicateurs sur l'intégration) ou de la santé (continuation de la stratégie Migration et santé)¹².

Les modifications ci-après ont été en particulier examinées et rejetées:

La *loi sur le Parlement* du 13 décembre 2002¹³ (LParl) régit les droits et obligations des membres des Chambres fédérales, les attributions et l'organisation de l'Assemblée fédérale, la procédure applicable en son sein ainsi que ses relations avec le Conseil fédéral et les tribunaux fédéraux.

Compte tenu de la portée politique et sociale de l'intégration des étrangers, il faut que le Conseil fédéral évalue préalablement et expose toujours et systématiquement les conséquences qu'entraînerait un texte de loi pour ce groupe de population. Une telle évaluation comprend notamment les effets sur l'intégration économique et sociale et sur la discrimination positive ou négative des étrangers. Cet examen étant possible aujourd'hui déjà en vertu de l'art. 141, al. 2, let. g, LParl (conséquences économiques, sociales et environnementales [...]), le Conseil fédéral renonce à ajouter une let. j à l'alinéa.

Des mesures idoines seront examinées au titre du maintien du catalogue des mesures d'intégration de la Confédération*.

La *loi sur la consultation* du 18 mars 2005¹⁴ (LCo) vise notamment à associer les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions. L'art. 3 LCo régit l'objet de la procédure de consultation, l'art. 4, al. 2, LCo précise quels acteurs sont systématiquement invités à donner un avis.

Aujourd'hui déjà, la clause générale de l'art. 3, al. 2, LCo permet d'organiser une procédure de consultation pour des projets ayant une grande portée politique en matière de migration ou d'intégration. C'est pourquoi le Conseil fédéral renonce à compléter cet article.

De même, le Conseil fédéral a rejeté le principe consistant à associer de manière systématique les associations faitières nationales et régionales des organisations d'étrangers aux procédures de consultation. L'art. 14, al. 2, LCo ne sera donc pas complété dans ce sens. En effet, ces organisations peuvent prendre position lors des procédures de consultation en vertu de l'art. 4, al. 1, LCo, c'est-à-dire même sans y être invitées.

¹² Cf. le Rapport 2010 sur la mise en œuvre des mesures d'intégration établi par le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) à l'intention du Conseil fédéral (décembre 2010), <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2010-f.pdf>, état au 5 octobre 2011.

¹³ RS 171.10

¹⁴ RS 172.061

La *loi sur le personnel de la Confédération* du 24 mars 2007¹⁵ régit les rapports de travail entre la Confédération et son personnel. Son art. 4 (Politique du personnel) inscrit dans la loi le principe selon lequel l'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer l'égalité des chances entre femmes et hommes (let. d), l'égalité des chances des handicapés (let. f) et la représentation équitaine des communautés linguistiques (let. e). Le Conseil fédéral a examiné l'opportunité de promouvoir expressément l'égalité des chances pour les étrangers dans le cadre de la législation sur le personnel de la Confédération. Il y renonce parce que l'intégration des étrangers peut être encouragée au sein de l'administration fédérale par des mesures sans mandat légal explicite. En revanche, il propose de compléter dans ce sens l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération¹⁶ (OPers). A cet égard, on tiendra compte du fait que la Confédération peut limiter l'accès à un poste aux personnes possédant la nationalité suisse dans la mesure où les tâches à accomplir impliquent l'exercice de la puissance publique (art. 23 OPers). Aux yeux du Conseil fédéral, la Confédération se doit de jouer un rôle pionnier dans l'intégration des étrangers (voir au chap. 2, les explications relatives à l'art. 58c).

Ces mesures pourront être réalisées lors de la mise en œuvre de la stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015. Elles n'entraîneront pas de coûts supplémentaires.

La *loi sur l'encouragement du sport* du 17 juin 2011¹⁷ vise à augmenter l'activité physique et le sport à tout âge en vue d'accroître les capacités physiques de la population, de promouvoir la santé, d'encourager le développement de l'individu et de renforcer la cohésion sociale.

Le monitoring de l'état de santé de la population migrante en Suisse révèle que certains groupes de migrants pratiquent moins d'activités physiques que les Suisses et accèdent moins facilement au sport, raison pour laquelle ils sont plus exposés à des problèmes de santé. Les jeunes migrantes sont plus particulièrement concernées.

Dans son arrêté du 22 août 2007 relatif au catalogue des mesures d'intégration de la Confédération*, le Conseil fédéral charge l'Office fédéral du sport (OFSP) de se consacrer à l'intégration par le sport. A cette fin, il a prévu des moyens supplémentaires de 500 000 francs par an pour la période 2009 à 2012. Ces ressources doivent être consolidées.

Dans son travail, l'OFSP vise à inscrire le thème de l'intégration durablement dans le sport et l'encouragement des activités sportives, à augmenter la participation des migrants au sport («Intégration dans le sport») et, ainsi, à garantir que les migrants soient insérés dans les réseaux sociaux («Intégration par le sport»).

A l'avenir, l'OFSP compte étendre ses activités en la matière à la recherche, au développement et à la mise en œuvre de nouvelles connaissances, dans les sports pratiqués par la jeunesse, les adultes et dans les associations sportives. En outre, il

¹⁵ RS 172.220.1

¹⁶ RS 172.220.111.3

¹⁷ Cf. le projet mis en consultation sous <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2011/4543.pdf> état au 6 octobre 2011.

continuera à promouvoir la mise en réseau des acteurs opérant dans ces domaines. Une attention particulière sera accordée aux groupes vulnérables de la population migrante, dont on sait qu'ils exercent moins d'activités physiques que la moyenne suisse et connaissent de ce fait davantage de problèmes de santé. Les (jeunes) migrantes socialement défavorisées et disposant d'un faible niveau formation sont plus particulièrement concernées.

La *loi sur les contributions à la formation* du 6 octobre 2006¹⁸ règle l'allocation de contributions fédérales aux cantons, pour leurs dépenses en matière de bourses et de prêts d'études destinés aux étudiants des hautes écoles et des établissements d'enseignement supérieur (domaine de la formation du degré tertiaire).

En vertu de l'art. 5 de ladite loi, les bourses et les prêts d'études sont accordés exclusivement aux citoyens suisses, aux titulaires d'une autorisation d'établissement, aux réfugiés et aux apatrides ainsi qu'aux ressortissants d'Etats membres de l'UE/AELE. Les titulaires d'une autorisation de séjour et les personnes admises à titre provisoire ne peuvent donc obtenir une bourse ou un prêt d'études.

Dans de nombreux cas, il est prévisible que l'étranger restera longtemps en Suisse bien qu'il ne possède pas encore d'autorisation d'établissement. Dans la perspective d'une intégration professionnelle durable, et afin que le potentiel de ces personnes profite à l'individu et à la société, il faut éviter de perdre plusieurs années avant qu'elles puissent accomplir une solide formation. Ce point concerne avant tout des étrangers jeunes et très qualifiés.

Le Conseil fédéral est d'avis que les bourses et prêts d'études ne devraient pas être étendus de manière générale à des groupes de personnes dont le séjour en Suisse est incertain. Cependant, des mesures ciblées doivent permettre à de jeunes étrangers particulièrement qualifiés, souhaitant étudier dans un domaine où l'économie est demandeuse (par exemple dans les domaines MINT: les mathématiques, l'informatique, les sciences naturelles et la technique), d'obtenir une autorisation d'établissement prématurément après cinq ans en vertu de l'art. 34, al. 3, LEtr, et de pouvoir accéder ainsi à une bourse d'études.

La *loi sur la statistique fédérale* du 9 octobre 1992¹⁹ définit les tâches et l'organisation de la statistique fédérale, les bases de la collecte de données, de la protection des données, de la publication et des prestations de services.

Au niveau de la société, l'intégration se juge selon l'égalité des chances entre Suisses et étrangers, ou immigrants, dans la société suisse. Plus les valeurs statistiques obtenues par ce groupe de population dans divers domaines de la vie (niveau de formation, taux de chômage, revenu, indices sur les logements, etc.) se rapprochent de celles de la population suisse, plus l'intégration est bonne. Une politique d'intégration et un encouragement de l'intégration efficaces ont donc pour corollaire la saisie et l'exploitation de données spécifiques à la migration et à l'intégration. Ces données doivent permettre des analyses approfondies sur la réalisation des objectifs

¹⁸ RS 416.0

¹⁹ RS 431.01

en matière d'intégration et l'égalité des chances entre, d'une part, les étrangers et les personnes issues de l'immigration* et, d'autre part, les Suisses, afin de pouvoir évaluer les besoins d'intégration concrets au niveau structurel.

Idéalement, les analyses portant sur l'intégration devraient être établies selon plusieurs critères, à savoir l'âge, le sexe, la nationalité ou le contexte migratoire, la durée de séjour, les ressources personnelles et sociales ainsi que les motifs de l'immigration. Or, à l'exception des données démographiques de base, force est de constater que nombre de sources et d'enquêtes statistiques ne font pas apparaître ces informations avec la qualité et la précision requises, ce qui ne laisse pas d'autre choix que de recourir à des approximations. Notons par ailleurs qu'il est souvent difficile de faire ressortir les données relatives aux enfants de migrants.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé, dans le cadre du catalogue des mesures d'intégration de la Confédération*, l'Office fédéral de la statistique (OFS) de mettre en place un instrument d'observation de l'intégration, qui permette de livrer régulièrement des données systématiques et actuelles sur les structures et les processus d'intégration. Cette mesure est mise en œuvre avec succès²⁰. Elle constitue une condition *sine qua non* au monitoring prévu de l'intégration et de l'encouragement de l'intégration, en fournissant périodiquement les données et les analyses statistiques de base nécessaires (voir chap. 1.3 et les commentaires relatifs à l'art. 54).

En vue de créer cette série d'indicateurs, le Conseil fédéral a accordé à l'OFS, par arrêté du 22 août 2007, un poste supplémentaire par an pour les années 2009 à 2012. Le Conseil fédéral est d'avis que cette mesure peut être reconduite sans modification de loi et qu'il n'est donc pas nécessaire d'adapter la loi sur la statistique fédérale.

Aujourd'hui déjà, il est possible de relever des données sur la migration, l'intégration et la religion. Pour cette raison, le Conseil fédéral estime également qu'il est inutile de revoir la *loi sur le recensement* du 22 juin 2007²¹. Cependant, il souligne que le relevé de telles données revêt une grande importance pour la science et la recherche.

Une bonne intégration présuppose notamment que les étrangers se familiarisent avec notre Etat et les conditions de vie en Suisse. A cette fin, il convient de veiller à ce que les personnes de langue étrangère puissent lire des textes complexes dans leur langue maternelle. Ainsi, les personnes souhaitant immigrer en Suisse peuvent apprendre à connaître notre pays avant de quitter le leur. En particulier, les textes de loi qui concernent plus directement les étrangers, comme par exemple la loi sur l'asile (LAsi) et la LEtr, devraient pouvoir être traduits dans des langues courantes, afin d'être compris. Cela concerne notamment le respect de l'ordre juridique. Pour cette

²⁰ Rapport 2010 sur la mise en œuvre des mesures d'intégration établi par le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) à l'intention du Conseil fédéral (décembre 2010), pp. 44-45 (<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2010-f.pdf>, état au 1^{er} juillet 2011).

²¹ RS 431.112

raison, il est indispensable de mettre à la disposition des étrangers une traduction des normes déterminantes.

Aujourd'hui déjà, il existe des publications plurilingues, destinées à des groupes cibles particuliers, qui font état des valeurs fondamentales et des conditions cadre garantissant une cohabitation harmonieuse en Suisse. Rien n'empêche non plus que des textes de loi soient traduits en plusieurs langues étrangères. Des démarches en ce sens seront examinées dans le cadre du catalogue des mesures d'intégration de la Confédération*.

Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral renonce à ajouter de nouvelles dispositions dans la *loi sur les langues* du 5 octobre 2007²². Il propose en revanche d'apporter des précisions dans l'ordonnance d'exécution.

Ce qui touche à l'habitat fait partie des structures ordinaires importantes dans l'optique de l'intégration. Aussi le Conseil fédéral a-t-il envisagé d'adapter la *loi sur le logement* du 21 mars 2003²³. Au terme de l'examen, il est parvenu à la conclusion qu'il était préférable d'inscrire les objectifs d'intégration des étrangers dans la loi plus générale sur l'aménagement du territoire. C'est pourquoi il renonce à modifier la loi sur le logement.

Lors des travaux préparatifs de la révision de la *loi sur les activités de jeunesse* du 6 octobre 1989²⁴, les objectifs de l'intégration ont déjà été pris en considération. Ils doivent encore être précisés au niveau de l'ordonnance, afin que les jeunes issus de l'immigration* soient expressément inclus dans les mesures d'encouragement.

La *loi sur l'encouragement de la culture* du 11 décembre 2009²⁵ formule l'objet et les objectifs ainsi que les principes et les mesures y afférents de manière ouverte et large, si bien qu'elle constitue une base juridique à même de répondre aux objectifs de l'intégration.

Selon l'art. 24 de la *loi fédérale sur la radio et la télévision* (LRTV) du 24 mars 2006²⁶, le mandat de la Société suisse de radiodiffusion et télévision SSR englobe une vaste mission d'intégration. En effet, celle-ci ne se limite pas aux cultures et communautés linguistiques de Suisse, mais inclut aussi des prestations d'intégration en faveur de communautés linguistiques et culturelles. Par conséquent, une adaptation de ce texte de loi ne s'impose pas.

²² RS 441.1

²³ RS 842

²⁴ RS 446.1

²⁵ N'est pas encore entrée en vigueur, cf.

<http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgesseite/2007/20070043/Texte%20pour%20le%20vote%20final%20NS%20F.pdf>, état au 1^{er} juillet 2011

²⁶ RS 784.40

Un des objectifs du *droit pénal des mineurs* du 20 juin 2003²⁷ et de la *procédure pénale applicable aux mineurs* du 20 mars 2009²⁸ est la resocialisation des jeunes délinquants. Dans l'application du droit, les procureurs des mineurs disposent d'un large éventail d'instruments, dont font implicitement partie les mesures d'intégration. Afin de ne pas créer un droit pénal spécifique aux jeunes étrangers, on a renoncé à inscrire dans le droit pénal des mineurs, et dans la procédure pénale applicable aux mineurs, des dispositions en matière d'intégration.

Une adaptation de la *loi sur les épidémies* du 18 décembre 1970²⁹ dans la perspective de l'intégration a été rejetée parce que ladite loi a été conçue pour les groupes cibles les plus divers. A ce titre, elle permet de répondre aux objectifs en matière de migration et d'intégration en fonction des situations. Un projet de révision en cours³⁰ n'a pas encore été traité aux Chambres. Le cas échéant, le Conseil fédéral fera des propositions après son entrée en vigueur. Au niveau de l'ordonnance, il faut en tout cas s'assurer que les étrangers bénéficieront aussi des mesures d'approvisionnement.

La *loi sur l'égalité* du 24 mars 1995³¹ (LEg) a pour but de promouvoir, dans les faits, l'égalité entre femmes et hommes et de protéger contre la discrimination fondée sur le sexe dans la vie active, conformément à l'art. 8, al. 3, de la Constitution fédérale (Cst.). A l'instar d'autres groupes de personnes, comme par exemple les femmes handicapées, les étrangers peuvent être l'objet de multiples discriminations. Aussi, les programmes bénéficiant d'aides financières au titre de la LEg (art. 14 et 15) visent-ils également à intégrer les étrangers dans le monde du travail. Afin que la LEg reste focalisée sur le genre, il est préférable de renoncer à mentionner expressément l'intégration des étrangers dans la loi.

Les discriminations directes et indirectes empêchent les étrangers de participer de leur propre responsabilité à la vie économique et sociale. De surcroît, elles entravent les efforts déployés en vue d'encourager l'intégration et doivent par conséquent être résolument combattues. A plusieurs reprises, le Conseil fédéral a défendu le point de vue selon lequel les règles générales du droit pénal et du droit civil, ainsi que les actes législatifs de droit public et les bases du droit international public, offraient une *protection suffisante contre la discrimination*. C'est pourquoi il s'abstient de procéder aux adaptations de loi initialement envisagées³².

Toutefois, seul un nombre restreint de procès sont intentés pour discrimination. Beaucoup de victimes renoncent à saisir un tribunal du fait que les coûts encourus pour ester en justice sont élevés au regard des chances relativement limitées

²⁷ RS 311.1

²⁸ RS 312.1

²⁹ RS 818.101

³⁰ Cf.

<http://www.bag.admin.ch/themen/medizin/03030/03209/03210/index.html?lang=fr>,
état au 7 juillet 2011

³¹ RS 151.1

³² Rapport évolution 2010, p. 47 ss.

d'obtenir gain de cause devant les tribunaux. Pour cette raison, le Conseil fédéral souhaite renforcer les possibilités d'application du droit en vigueur. Aussi a-t-il annoncé dans le «Rapport 2010» déjà que la protection contre la discrimination ferait désormais partie intégrante de l'encouragement spécifique de l'intégration. Sa mise en œuvre incomberait intégralement aux cantons (et aux communes) au titre des programmes cantonaux d'intégration (voir chap. 1.3.). La Confédération participe à la mise en place de la lutte contre la discrimination et assure la coordination et l'assurance-qualité qu'il y a lieu de coordonner au niveau national, compte tenu des différents degrés de réalisation dans les cantons. A cette fin, il convient de mandater une institution en mesure d'assurer, d'une part, le développement de l'organisation des services concernés au sein des structures ordinaires* (par exemple les services-conseils aux victimes, les services de consultation pour étrangers, les autorités scolaires, les autorités d'aide sociale, etc.), d'autre part, la formation et le perfectionnement des prestataires de conseil. La mise en œuvre et l'assurance-qualité de la protection contre la discrimination relèvent du Service de lutte contre le racisme (SLR), qui est subordonné au Secrétariat général du Département fédéral de l'Intérieur. Ce service travaille en étroite collaboration avec l'ODM, qui assume la coordination générale au niveau fédéral en ce qui concerne l'intégration. Le plafond du crédit alloué au SLR doit être relevé de 200 000 francs afin qu'il puisse exécuter les tâches relevant de l'assurance-qualité.

Par ailleurs, le Conseil fédéral estime qu'il est souhaitable et adéquat d'examiner l'opportunité de compléter la *loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé* (RS 818.31)³³ par des dispositions spécifiques à l'intégration. Ces lois sont traitées par les Chambres fédérales ou ont déjà été adoptées. Il reste à examiner si l'encouragement de l'intégration pourrait être rendu plus contraignant par des adaptations au niveau de la loi ou de l'ordonnance, ou par des mesures idoines.

Le développement de l'espace suisse de formation revêt une grande signification dans l'intégration des immigrés socialement défavorisés et disposant d'un faible niveau de formation. C'est pourquoi il faudra examiner l'opportunité de prévoir des dispositions coordonnées avec le droit de l'intégration lors du développement de la *loi fédérale sur la formation continue* actuellement en gestation.

1.3 La nouvelle réglementation proposée

Le projet de loi est fondé sur le principe «encourager et exiger». L'intégration est comprise comme un processus réciproque qui concerne la société dans son ensemble. Il s'agit d'une mission transversale, horizontale et verticale, aux trois échelons de l'Etat, qui requiert la participation des acteurs économiques et sociaux concernés. L'intégration vise à créer un contexte propice à établir l'égalité des chances entre Suisses et étrangers dans la participation à la vie économique, sociale et culturelle.

³³ <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07492/index.html?lang=fr>, état au 1^{er} juillet 2011

Elle contribue ainsi à la cohésion durable, à la prospérité et au développement de notre pays.

D'une part, l'intégration doit être encouragée. A cette fin, les trois échelons étatiques réduisent les obstacles à l'intégration*. Sur la base commune des principes élaborés par la CTA et d'autres concrétisations négociées, les trois échelons élaborent, à leur niveau, des stratégies pour réaliser la politique d'intégration. A cet égard, les programmes d'intégration cantonaux*, qui sont cofinancés par la Confédération, constituent un instrument important.

L'intégration individuelle doit être favorisée par des incitations. Aussi, une bonne intégration devrait-elle être récompensée par un statut de séjour plus favorable. D'autre part, il faut pouvoir exiger que l'étranger engage sa responsabilité personnelle en vue de s'intégrer. Inversement, une mauvaise intégration doit pouvoir être sanctionnée. Une mauvaise intégration, découlant par exemple du non-respect de la convention d'intégration, peut avoir des conséquences en droit des étrangers, comme le retrait de l'autorisation de séjour. De manière générale, les exigences en matière d'intégration doivent avoir un caractère plus contraignant que jusqu'à présent.

Selon la volonté du Conseil fédéral, la législation sur la protection contre la discrimination ne doit pas être étendue, mais mieux appliquée. Cela implique que la Confédération, les cantons et les communes renforcent leurs activités d'information sur la question.

La révision partielle vise par conséquent à réglementer de manière plus conséquente et contraignante et à rendre plus efficient, non seulement l'encouragement de l'intégration dans tous les domaines du secteur public, mais aussi la responsabilité personnelle des immigrés concernant leur intégration.

Certaines dispositions de l'ordonnance actuellement en vigueur sont transférées au niveau de la loi. Les dispositions d'exécution seront entièrement revues d'ici à l'entrée en vigueur de la modification de loi.

Les points centraux du projet sont les suivants:

Intégration axée sur les structures ordinaires: la future politique d'intégration de la Confédération se base sur une approche privilégiant les structures ordinaires. L'intégration doit se faire en premier lieu à l'école, durant la formation, au travail, dans le domaine de la santé, etc., mais aussi dans les quartiers, soit dans les «structures ordinaires» concernées.

Le rapport sur les problèmes d'intégration des étrangers en Suisse³⁴ a mis en évidence, dans onze domaines, les points où existaient les plus grands déficits et où l'égalité des chances n'était pas encore atteinte. Suite à ce rapport, l'approche basée

³⁴ Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. Identification des faits, des causes, des groupes à risque, des mesures existantes ainsi que des mesures à prendre en matière de politique d'intégration, Office fédéral des migrations sur mandat du chef du DFJP, juillet 2006, (cf. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integr-2006-f.pdf>, état au 1^{er} juillet 2011)

sur les structures ordinaires a été ébauchée et mise en œuvre une première fois dans le rapport (catalogue des mesures d'intégration de la Confédération*). Ce dernier propose 46 mesures concrètes sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers mises sur pied avec les services fédéraux compétents.

A l'instar d'Etats voisins de la Suisse, la Confédération et les cantons ont fait de bonnes expériences avec l'approche axée sur les structures ordinaires. Parmi les points positifs à mentionner, figure le fait que les mesures peuvent être aménagées de manière à mieux répondre aux besoins concrets et que la responsabilité en est assumée sur place. Ainsi, les mesures répondent aux besoins de l'étranger, indépendamment de sa nationalité ou de son statut légal. En règle générale, ces besoins sont liés au niveau de formation, à la situation socio-économique, à l'état de santé et à la situation migratoire. Lorsque ces besoins découlent du parcours migratoire de la personne (par exemple des difficultés de compréhension, des divergences d'ordre idéologique, etc.), il convient d'y répondre par des mesures appropriées.

L'approche axée sur les structures ordinaires et sur la poursuite des expériences faites doit être formulée de manière plus contraignante dans un article spécifique de la LEtr. Ainsi, le Conseil fédéral entend également donner suite aux recommandations de la CTA³⁵. En vue de mettre en œuvre l'approche axée sur les structures ordinaires au niveau national, il est prévu de modifier d'importantes lois spécifiques (voir chap. 2). Les politiques cantonales d'intégration reposent sur la même approche. Les cantons doivent être soutenus dans leurs efforts en vue d'inscrire l'intégration parmi les tâches dévolues aux structures ordinaires cantonales et dans les lois idoines, par exemple la législation sur l'enseignement primaire. Dans les limites légales, les dispositions générales du projet déploient également des effets sur les lois spéciales et les législations cantonales d'exécution.

Encouragement spécifique de l'intégration: lorsque les structures ordinaires font défaut, ne répondent que partiellement aux besoins ou ne sont pas accessibles, les lacunes peuvent être comblées par des programmes et des projets d'encouragement spécifique de l'intégration. Par ailleurs, les offres d'encouragement spécifique de l'intégration visent à soutenir les structures ordinaires dans l'accomplissement de leur mission. L'accent est alors mis sur la qualité des mesures et des prestations réalisées par les institutions en faveur de la population, migrants inclus. A cet égard, il convient d'associer aussi les employeurs dans les limites de leurs possibilités.

Les projets-pilotes* doivent pouvoir être encouragés comme jusqu'à présent, car ils donnent des impulsions importantes au développement de la politique d'encouragement de l'intégration, notamment en ce qui concerne l'assurance qualité. De surcroît, les expériences ainsi faites peuvent servir aux programmes cantonaux et aux mesures d'encouragement spécifique de l'intégration.

Evaluation de l'intégration: compte tenu de la situation personnelle de l'étranger, l'évaluateur applique le principe selon lequel les exigences en matière d'intégration sont d'autant plus élevées que le statut juridique visé est favorable (modèle graduel).

³⁵ Rapport CTA 2009, pp. 34-36.

Ainsi, les exigences liées à l'octroi d'une autorisation de séjour doivent-elles être moindres que pour l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement par exemple. Sont notamment pris en considération la durée de séjour et l'aptitude à communiquer dans une langue nationale. En règle générale tous les étrangers sont donc tenus de respecter la sécurité et l'ordre publics ainsi que les principes fondamentaux de la Cst. Cependant, l'évaluation de l'intégration dépend toujours de l'appréciation du cas d'espèce, laquelle oblige les autorités à prendre en considération l'ensemble des circonstances. En collaboration avec les autorités cantonales, l'ODM a concrétisé ces exigences dans ses directives³⁶. Celles-ci devront être revues et complétées compte tenu, d'une part, de la révision de loi et des dispositions d'exécution et, d'autre part, des exigences du curriculum-cadre pour l'encouragement linguistique des migrants*.

Le modèle graduel s'applique à l'ensemble de la législation sur les étrangers. Les critères d'évaluation sont par exemple également applicables à la légalisation du séjour des «sans-papiers».

Bonne intégration: une bonne intégration est déterminante pour l'octroi d'une autorisation de séjour ou d'établissement. Elle suppose que la personne concernée n'ait pas commis intentionnellement des infractions contre l'ordre et la sécurité publics. Le respect des principes fondamentaux de la Cst. (égalité de traitement entre hommes et femmes, reconnaissance de la scolarité obligatoire, etc.) est fondamental. S'agissant de la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation, le critère est considéré comme rempli s'il n'existe pas d'indices donnant à penser que l'intéressé ne sera pas durablement dépendant sur le plan économique. Les situations particulières, comme par exemple des charges familiales, sont prises en compte. La situation idéale est celle des personnes ayant une situation professionnelle sûre, avec des perspectives sur le long terme. Si la personne est au chômage, celui-ci doit être temporaire seulement. Il faut accorder plus de poids à la probabilité de trouver un nouvel emploi qu'au risque de devenir dépendant de l'aide sociale. S'agissant de personnes en formation, il faut que la réussite soit vraisemblable.

Encouragement linguistique: le Conseil fédéral accorde une place importante à l'encouragement linguistique en tant que partie intégrante de l'encouragement de l'intégration. Aussi a-t-il chargé l'ODM d'élaborer, avec le concours d'autres organismes, un « concept-cadre relatif à l'encouragement des connaissances linguistiques » (mandat issu du Rapport sur les mesures d'intégration du 22 août 2007)³⁷. Le concept-cadre relatif à l'encouragement linguistique* vise à définir des normes concernant les objectifs d'apprentissage, la teneur des cours et l'évaluation des

³⁶ Cf. la directive n° IV de l'ODM.

(http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/w eisungen_und_kreisschreiben/integration.html) état au 7 juillet 2011

³⁷ Rapport sur les mesures d'intégration 2007

(<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-f.pdf>), état au 7 juillet 2011

compétences linguistiques. Ces instruments sont indispensables à la définition de normes de qualité valables dans toute la Suisse. Ces normes tiendront compte du contexte linguistique régional et en particulier de la situation de diglossie. Ces travaux pourront s'appuyer aussi sur le curriculum-cadre pour l'encouragement linguistique des migrants*, qui a été élaboré par la Confédération en collaboration avec les principaux acteurs concernés³⁸.

Entre-temps, les travaux sur le concept-cadre d'encouragement des connaissances linguistiques intitulé «FIDE – Apprendre, enseigner et évaluer le français, l'italien et l'allemand en Suisse» sont à un stade très avancé. La plupart des instruments sont disponibles et seront progressivement introduits à partir de 2012 dans les mesures d'encouragement linguistique soutenues par la Confédération. FIDE se fonde sur le Cadre européen commun de référence pour les langues édicté par le Conseil de l'Europe (CECR). Il met l'accent sur les compétences pratiques (par exemple une consultation médicale, un entretien avec un enseignant, la prise de contact avec les autorités). La procédure et l'instrument d'évaluation correspondant (passport de langues FIDE) doivent garantir que les compétences linguistiques sont établies de manière uniforme. FIDE a été élaboré par une équipe de projet composée d'experts provenant des trois régions linguistiques. L'ODM a confié la coordination matérielle à l'Institut de plurilinguisme de l'Université de Fribourg et à la Haute Ecole pédagogique de Fribourg, le nouveau Centre de compétence du plurilinguisme selon la loi fédérale sur les langues.

Conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration**: les dispositions actuelles sur les conventions d'intégration vont être étoffées. Ces conventions ont été introduites suite à l'entrée en vigueur de la LEtr, le 1^{er} janvier 2008. Aujourd'hui, ces conventions sont conclues avec des ressortissants d'Etats tiers venus en Suisse au titre du regroupement familial et avec des personnes exerçant une activité d'encadrement ou d'enseignement, comme les personnes qui assurent un encadrement religieux ou dispensent un cours de langue et culture d'origine (art. 7 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers³⁹; OIE). Les conventions explicitent les attentes et les mesures préconisées. Elles doivent contribuer à établir une relation de confiance et à motiver les intéressés, au sens d'un encouragement ciblé des potentiels d'intégration individuels. De surcroît, elles préviennent les évaluations arbitraires. A certaines conditions, leur non-respect peut entraîner des sanctions selon le droit des étrangers, par exemple une révocation de l'autorisation de séjour (cf. art. 62, let. d, LEtr).

L'instrument des conventions d'intégration est utilisé de manière très différente d'un canton à l'autre. Plusieurs d'entre eux y renoncent tout simplement, certains y recourent uniquement pour les personnes assurant un encadrement religieux ou un enseignement, et d'autres encore en font un usage extensif. Ces divergences importantes

³⁸ Cf.

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/rahmencurriculum-f.pdf>

³⁹ RS 142.205

vont à l'encontre d'une politique d'intégration nationale uniforme. Des projets-pilotes ont été évalués dans cinq cantons⁴⁰. Il en ressort, de manière générale, que la convention d'intégration est effective uniquement lorsque l'intéressé fait l'objet d'un suivi. L'évaluation aboutit à la conclusion que cet instrument est pertinent lorsqu'il existe de graves déficits d'intégration.

C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de conclure obligatoirement une convention d'intégration dans certains cas précis seulement. Il considère qu'il s'agit d'un instrument efficace pour prévenir une intégration insuffisante et encourager l'intégration, mais juge qu'il ne faut en faire usage que ponctuellement. Le Conseil fédéral a examiné l'opportunité d'introduire une disposition contraignante, mais a finalement décidé de renoncer à systématiser la conclusion de conventions d'intégration. Une telle clause serait disproportionnée vu que la mesure ne s'impose pas dans tous les cas. De surcroît, les cantons auraient beaucoup de peine à faire face à une telle charge administrative.

Il appartient donc au canton de décider s'il y a lieu de conclure une convention d'intégration. En outre, certains groupes de personnes (notamment celles qui ont droit à une autorisation ou qui peuvent invoquer l'accord sur la libre circulation des personnes [ALCP]) ne peuvent se voir imposer des exigences parce que leur droit à une autorisation n'est assorti d'aucune condition. Même si une meilleure intégration serait parfois souhaitable, aucune convention d'intégration ne peut leur être prescrite. C'est pourquoi le projet de modification de loi prévoit à leur intention des recommandations d'intégration, qui ont par définition un caractère facultatif.

Financement: Selon le droit en vigueur, la Confédération verse aux cantons, dans les limites du budget voté par le Parlement, des contributions financières propres à favoriser l'intégration des étrangers (programme des points forts selon l'art. 55 LEtr et les art. 11 à 17 OIE). Les trois points forts sont intitulés: 1. Langue et formation; 2. Services spécialisés Intégration: a) centres de compétence Intégration, b) services d'interprétariat communautaire; et 3. Projets-pilotes. Le montant en question s'élève à environ 16 millions de francs par an.

Par ailleurs, la Confédération verse aux cantons un forfait pour l'intégration des réfugiés reconnus, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour (art. 87 LEtr, art. 88 LAsi et art. 18 OIE). Ce montant fluctue d'année en année. En 2010, 45 millions de francs ont été versés en tout à ce titre. La Confédération peut en outre accorder des subventions pour encourager des projets et des projets-pilotes d'importance nationale en faveur de ces catégories de personnes (art. 19 OIE).

Il convient de maintenir, en substance, l'actuel système visant à encourager l'intégration. Par souci de clarté, il est toutefois prévu de regrouper dans la LEtr

⁴⁰ L'Institut de planification sociale et de développement urbain de la Haute école de travail social de la Haute école spécialisée de Suisse du Nord-ouest a évalué la mise en œuvre des conventions d'intégration dans cinq cantons-pilotes avec le concours de l'ODM (cf. <http://www.fhnw.ch/ppt/content/pub/intv/schlussbericht>; état au 1^{er} juillet 2011).

toutes les dispositions légales relatives au financement de l'intégration et ce, qu'elles aient trait au domaine des étrangers ou à celui de l'asile. Le financement de l'aide sociale s'en trouve ainsi clairement différencié de celui de l'intégration. D'autre part, les flux financiers (programme des points forts d'un côté, forfait d'intégration de l'autre) doivent être liés.

Désormais, ces subventions fédérales seront intégralement versées aux cantons moyennant des conventions portant sur les programmes d'intégration cantonaux. De cette manière, la loi garantit que l'on poursuit les mêmes objectifs dans toute la Suisse et que les normes sont respectées. Cependant, les mesures doivent pouvoir être adaptées en fonction des besoins des groupes cibles et des individus. Les besoins sont liés en règle générale au niveau de formation, à la situation socio-économique, à l'état de santé et à la situation migratoire.

Cette nouvelle réglementation du système de financement palie l'éparpillement des forces et le manque de cohérence partielle des efforts d'intégration, dans les cantons au cours des dernières années, qui ont nui à l'encouragement de l'intégration. En outre, la formule axée sur les programmes tient compte des particularités régionales et permet d'harmoniser mieux encore les diverses mesures.

La nouvelle réglementation présuppose une modification des bases légales. Dans les révisions en cours de la LAsi et de la LEtr, selon le message du 26 mai 2010⁴¹, le Conseil fédéral a d'ores et déjà soumis au Parlement une proposition de révision de même teneur que la disposition relative au financement (art. 55 LEtr).

Se fondant sur les travaux préliminaires réalisés dans le cadre des recommandations de la CTA, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont convenu que la Confédération et les cantons réaliseraient l'encouragement spécifique de l'intégration comme suit:

Des mesures sont encouragées dans les trois piliers suivants:

1^{er} pilier: «Information et conseil»: les objectifs des programmes (domaines encouragés) concernent la primo-information et le besoin d'encouragement de l'intégration, les prestations de conseil et la protection contre la discrimination;

2^e pilier: «Formation et travail»: les objectifs des programmes concernent la langue, l'encouragement dans le domaine préscolaire et l'employabilité;

3^e pilier: «Compréhension et intégration sociale»: les objectifs des programmes concernent l'interprétariat interculturel et l'intégration sociale.

Ainsi, les offres d'encouragement de l'intégration qui existent déjà dans la plupart des régions de Suisse se poursuivent en étant renforcées de manière ciblée. Viendront s'y ajouter la primo-information aux nouveaux arrivants et la sensibilisation à la protection contre la discrimination, soit deux domaines dans lesquels il existe aujourd'hui des lacunes dans nombre de cantons et de communes. La Confédération et les cantons contribuent à parts égales au financement des programmes cantonaux d'intégration*. La mise en œuvre relève de la compétence cantonale, la Confédération se contentant pour sa part d'un rôle stratégique.

L'accord entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux sur les objectifs communs de l'encouragement de l'intégration est le fruit de négociations entre le

⁴¹ FF 2010 4035

Département fédéral de justice et police (DFJP) et les gouvernements cantonaux. Le 30 septembre 2011, l'assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) s'est prononcée en faveur de la solution commune. Désormais, les objectifs stratégiques des programmes seront les mêmes dans toute la Suisse pour les trois piliers et les domaines encouragés à ce titre.

Les programmes d'intégration cantonaux sont cofinancés par les contributions fédérales comme suit: la Confédération augmente les dépenses actuelles consenties pour l'intégration des étrangers (16 millions de francs environ) de 20 millions de francs. Cependant, la hausse de la participation fédérale n'est consentie au canton que dans la mesure où celui-ci adapte en conséquence les moyens qu'il consacre à l'encouragement spécifique de l'intégration, et qu'il alloue des moyens au moins équivalents aux contributions financières fédérales prévues. Les subventions fédérales sont consenties à raison de 10 % en tant que contribution de base et 90 % selon les indicateurs de besoin des cantons.

Les contributions fédérales destinées à l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire (forfait d'intégration), convenues en 2007 suite au transfert de ce groupe de personnes dans la sphère de compétence cantonale en matière d'aide sociale, continuent d'être versées. Afin d'améliorer la sécurité de la planification pour toute la durée des programmes (quatre ans), elles seront désormais fixées sur la base des données des quatre années précédentes plus 10 %. Si le montant ainsi alloué est plus de 20 % supérieur à la moyenne calculée, la Confédération verse la différence, s'il est plus de 20 % inférieur, les cantons remboursent la différence, celle-ci étant décomptée à la Confédération lors du programme de l'année suivante.

Les piliers et des programmes d'intégration cantonaux permettent d'encourager aussi bien des mesures destinées aux étrangers que des mesures visant à soutenir et soulager les autorités et institutions concernées. De surcroît, la capacité d'intégration de la société s'en trouve améliorée de manière générale. La Confédération laisse la plus grande latitude possible aux cantons, pour tenir compte de leurs spécificités. Vu la portée stratégique de l'intégration, une part minimale des moyens investis par la Confédération et les cantons (communes incluses) doit être utilisée pour les deux premiers piliers. Au moins 20 % de l'investissement global est dévolu au pilier 1 « Information et conseil » (dont la moitié au moins – soit 10 % de l'investissement global – pour la primo-information et l'attribution des personnes devant bénéficier d'une mesure d'encouragement de l'intégration), et au moins 40 % au pilier 2 « Formation et travail ». Les cantons emploient le reste du montant, soit au maximum 40 % de l'investissement global, en privilégiant les domaines qui permettent d'atteindre les objectifs stratégiques des programmes. La Confédération accompagne la mise en œuvre des objectifs par un suivi régulier (objectifs d'efficacité, indicateurs). Cette démarche va de pair avec le monitoring de l'intégration de la population étrangère prévu (voir au chap. 2 les commentaires relatifs à l'art. 54).

La Confédération assume la responsabilité du développement des normes et des instruments d'assurance-qualité, qui est réalisé en accord avec les cantons, les communes et les autres acteurs concernés. C'est pourquoi, une partie des fonds de la Confédération alloués à l'encouragement spécifique de l'intégration sera engagée directement par la Confédération, comme jusqu'à présent et en dehors des programmes cantonaux d'intégration, pour promouvoir des mesures de portée nationale (par exemple des instruments destinés à assurer la qualité de l'encouragement lin-

guistique ou des projets visant à lutter contre les mariages forcés au niveau national) et des projets novateurs (projets pilotes).

Renforcement du pilotage: l'encouragement de l'intégration doit être renforcé par un meilleur pilotage de la part du Conseil fédéral (art. 54). Par ailleurs, la bonne collaboration avec les cantons va être poursuivie.

Suite à l'arrêté du Conseil fédéral du 22 août 2007 concernant le catalogue des mesures d'intégration de la Confédération*, plusieurs organes interdépartementaux ont été institués à des fins de coordination. Aux côtés du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM), qui assume le pilotage, figurent le Comité interdépartemental «Intégration» (CII), le groupe de travail «Formation, emploi, main-d'œuvre étrangère» (AGBA) et le comité de pilotage «Projets urbains» (COPIL PU). Chaque année, le DFJP porte à la connaissance du Conseil fédéral un rapport sur l'avancement du train de mesures du GIM, dont le dernier date du 16 février 2011.

Les expériences faites ces dernières années montrent que la collaboration au sein de ces organes ne fonctionne pas toujours à souhait et que l'échange d'informations y est souvent restreint. En outre, diverses autres stratégies de la Confédération – par exemple celles relatives à la jeunesse et à la violence ou à la lutte contre la pauvreté – ont donné naissance à d'autres organes, dans lesquels des questions similaires sont traitées pratiquement par les mêmes services (par exemple les nouveaux organes visant à améliorer la collaboration interinstitutionnelle CII). Des services cantonaux y sont en partie représentés. Par ailleurs, il faut s'attendre à ce que la mise en œuvre de la loi fédérale sur la formation continue soulève également des questions de coordination qui touchent à l'encouragement de l'intégration. Enfin, la coordination s'est développée au niveau politique. Aussi le Comité «Migration et intégration» institué par le Conseil fédéral se réunit-il plus fréquemment qu'auparavant.

Sur cette toile de fond, la coordination de la politique fédérale d'intégration doit être revue en substance, afin de ne garder qu'un nombre limité d'organes de coordination efficaces et efficaces. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend procéder d'ici à fin 2012 à un examen général des structures et organes de coordination socialement et politiquement pertinents à l'échelon fédéral. Sur cette base, il instituera ou mandatera les organes adéquats chargés d'assumer des tâches de coordination en matière d'intégration.

Cependant, afin d'améliorer plus rapidement la coordination de l'intégration sur le marché du travail, des représentants du domaine de l'intégration feront partie des organes de la collaboration interinstitutionnelle CII (organe de pilotage CII, organe national de développement et de coordination, bureau national CII) dès fin 2011.

Le monitoring des diverses mesures et une assurance-qualité permanente constituent un important instrument de coordination. En vue du monitoring des effets de l'intégration et de la planification des mesures, il faut disposer des données statistiques appropriées (indicateurs de l'intégration). La Confédération sera appelée à développer des rapports clairs qui renseignent tant sur les défis de l'intégration (indicateurs de l'intégration fournis par l'OFS) que sur les mesures prises (mesures

d'intégration des services fédéraux et programmes d'intégration cofinancés par l'ODM) et leurs effets (voir chap. 3.1.).

1.4 Justification et appréciation de la solution proposée

La solution proposée est la mieux à même de poursuivre dans la direction prise jusqu'à présent. Elle se fonde sur les expériences faites, permet de transférer davantage encore l'encouragement de l'intégration vers les structures ordinaires et garantit la collaboration entre les acteurs étatiques et les partenaires externes (cf. chap. 1.2 et 1.3).

1.5 Corrélation entre les tâches et les ressources financières

La Confédération consacre actuellement environ 16 millions de francs au programme des points forts du DFJP 2008–2011, montant auquel s'ajoute le forfait d'intégration qui fluctue en fonction du nombre de décisions positives d'asile et d'admissions provisoires (en moyenne 35,7 millions de francs par an; 45 millions en 2010). En tout, le crédit fédéral dévolu à l'intégration est de l'ordre de 50 à 60 millions de francs par an.

La mise en œuvre du présent projet nécessiterait des moyens supplémentaires. Dans son rapport de juin 2009 (Rapport CTA 2009), la CTA chiffre à quelque 130 millions de francs les besoins supplémentaires requis pour l'encouragement spécifique de l'intégration, les charges étant réparties entre la Confédération, les cantons et les communes.

Compte tenu de la situation des finances fédérales, les fonds supplémentaires demandés par la CTA ne sont pas entièrement finançables. Aussi faut-il envisager une hausse des crédits d'encouragement de l'intégration à moyen terme seulement. Comme il l'a indiqué dans son rapport sur l'évolution de la politique d'intégration du 5 mars 2010, le Conseil fédéral entend augmenter la contribution fédérale jusqu'à concurrence de 20 millions de francs sur la base d'un accord avec les gouvernements cantonaux, pour autant que les cantons procèdent aux adaptations correspondantes.

Désormais, tous les domaines de l'encouragement de l'intégration (actuel programme des points forts et forfait d'intégration) auxquels sont associés la Confédération et les cantons (de même que les villes et les communes) seront regroupés dans les programmes cantonaux d'intégration. Ceux-ci seront financés et réalisés sur la base de conventions à passer entre la Confédération et les cantons.

En ce qui concerne l'intégration dans les structures ordinaires, on escompte des charges supplémentaires de l'ordre de 2,2 millions de francs par an à l'échelon fédéral (cf. chap. 3.1.).

1.6 Comparaison et liens avec le droit européen

1.6.1 Droit européen

Le présent projet est compatible avec le droit européen et n'est pas contraire à la législation en matière d'intégration de l'UE et de nos pays voisins.

L'intégration constitue également un domaine politique relativement nouveau dans les autres Etats européens. Les réponses qu'ils ont cherchées et trouvées ces dernières années quant à la conduite à adopter envers les immigrés sont fortement imprégnées par leurs particularités nationales et leur histoire. La forme concrète de ces politiques d'intégration, en particulier leur fonctionnement, varie fortement selon la culture politique, la structure étatique (fédéraliste ou centralisée), l'empreinte plus ou moins marquée de l'Etat social, la politique de formation ou les capacités du marché du travail des différents pays.

En novembre 2004, le Conseil des ministres européens de la Justice et des Affaires intérieures a adopté des principes de base pour un cadre européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers⁴². Toutefois, les directives qu'ils contiennent n'ont pas de caractère contraignant. En effet, la réglementation de l'immigration et de l'intégration des ressortissants d'Etats tiers relève de la compétence des Etats membres et est régie par la législation nationale. Le 20 juillet 2011, la Commission européenne a présenté un nouvel Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers. Les principes de base et les mesures proposés concordent dans une large mesure avec ceux qui prévalent en Suisse⁴³.

1.6.1.1 Allemagne

En Allemagne, la nouvelle loi sur l'immigration est entrée en force le 1^{er} janvier 2005. Elle remplace la loi sur les étrangers en vigueur depuis 1965 (révision totale en 1990). Elle a subi des modifications en 2007 et en 2011, notamment pour mettre en œuvre les directives européennes. La loi sur l'immigration consacre un chapitre entier à l'intégration. L'intégration économique, sociale et culturelle des étrangers qui séjournent de manière légale et durable sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne doit être encouragée mais également exigée. L'intégration y est définie comme un processus réciproque auquel doivent contribuer tous les acteurs de l'Etat et de la société d'accueil ainsi que les étrangers.

Aux divers échelons de l'Etat (*Bund, Länder, Kommunen*), l'Allemagne propose des programmes d'intégration complets aux immigrés. La participation aux cours d'intégration est en principe facultative. Cependant, les ressortissants d'Etats tiers peuvent, dans certains cas, être obligés d'y participer. C'est notamment le cas lorsque leurs connaissances de la langue allemande sont insuffisantes ou qu'ils dépendent de l'aide sociale ou des allocations de chômage. Par contre, aucune exigence en matière d'intégration ne peut être fixée à l'encontre des ressortissants de l'UE, des ressortissants des Etats de l'Espace économique européen (EEE) et des Suisses. En effet, une telle exigence entrerait en conflit avec la libre circulation des personnes. Au niveau du *Bund*, un dialogue a été instauré avec les acteurs sociaux, notamment dans le cadre des sommets de l'intégration, qui sont régulièrement convoqués par la chancelière

⁴² «Common Basic Principles for Immigrant Integration in the European Union» du 19 novembre 2004, cf. <http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf> (état au 17 janvier 2011).

⁴³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions du 20 juillet 2011, cf. http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_FR_ACT_part1_v3.pdf.

fédérale, et de la Conférence islamique. Compte tenu de la structure fédérale de l'Etat allemand, les résultats ne sont pas contraignants, ni d'ailleurs le Plan d'intégration national, qui est actuellement revu pour devenir un plan d'action national d'intégration.

Les étrangers sont soutenus dans leurs efforts d'intégration par une offre de base fournie au titre de l'encouragement spécifique de l'intégration. L'introduction en 2005 d'un programme d'intégration à l'échelle fédérale a vu la mise en place d'un système uniforme comprenant des cours de langue de base et de perfectionnement de durée identique, visant l'acquisition de connaissances linguistiques suffisantes, ainsi qu'un cours d'orientation destiné à transmettre des connaissances sur l'ordre juridique, la culture et l'histoire de l'Allemagne. Les cours généraux d'intégration comportent 600 unités de cours de langue et 45 unités de cours d'orientation, lesquelles s'achèvent par un examen. En cas d'échec, les étrangers peuvent déposer une demande portant sur 300 heures de cours supplémentaires. Par ailleurs, il existe des modules de cours d'intégration spécifiques destinés entre autres aux parents, aux analphabètes et aux jeunes. L'Allemagne consacre environ 218 millions d'euros par an à ses cours d'intégration. Dans le sillage de la privatisation des tâches publiques, la mise sur pied des cours a été transférée aux responsables des cours.

1.6.1.2 Autriche

Coordonné par le Ministère de l'intérieur, le plan d'action national vise un pilotage stratégique de toutes les activités exercées en matière de politique d'intégration par les ministères fédéraux, les *Länder*, les communes et les groupes d'intérêt / organisations non-gouvernementales. Ce plan d'action prévoit d'assurer la continuité avec les initiatives déjà lancées dans ce domaine par le gouvernement fédéral. L'objectif est de regrouper toutes les mesures et initiatives de politique d'intégration et d'ancrer plus fermement l'encouragement de l'intégration dans les différents domaines sociaux tels la langue, la formation, le travail, l'Etat de droit, les valeurs, la santé, les affaires sociales, le dialogue interculturel, le sport, les loisirs et le logement.

La mise en réseau est effectuée par une commission de suivi, laquelle coordonne l'intégration et les actions des différents acteurs en la matière. Un conseil d'experts indépendant précise les mesures, fixe les priorités et élabore régulièrement des rapports.

En Autriche, la nouvelle loi modifiée du droit des étrangers (FRÄG) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011. Les principaux changements portent sur la convention d'intégration et l'introduction de la carte « rouge-blanc-rouge ». Cette carte est délivrée aux personnes hautement qualifiées, aux travailleurs formés dans des branches souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre, aux autres travailleurs et aux indépendants, dont l'économie a besoin, ainsi qu'aux diplômés. L'octroi de ce titre de séjour n'est pas contingenté. Les titulaires d'une telle carte sont dispensés d'acquérir des connaissances approfondies en allemand (au sens du module 1, voir ci-dessous).

En vertu de l'art. 21a de la loi relative à l'établissement et au séjour (NAG), les ressortissants d'un Etat tiers doivent prouver qu'ils disposent de connaissances de la langue allemande équivalentes au niveau A1 du CECR, au moment du dépôt de leur première demande d'octroi d'un titre de séjour. Les personnes mineures lors du

dépôt de la demande et les personnes dont on ne peut raisonnablement exiger cette preuve, en raison de leur état de santé physique ou psychique, n'ont pas besoin d'attester de ces connaissances conformément à l'art. 21a NAG.

La convention d'intégration sert à promouvoir l'intégration des étrangers légalement établis dans le pays. Elle vise l'acquisition de connaissances approfondies de la langue allemande, notamment de la capacité à lire et à écrire, afin que les ressortissants d'Etats tiers soient en mesure de participer à la vie sociale, économique et culturelle en Autriche. La convention d'intégration se compose de deux modules successifs. Seul le module 1 doit impérativement être accompli pour obtenir certains titres de séjour. Il doit être accompli dans un délai de deux ans à compter de l'octroi du premier titre de séjour. Le module 1 sert à acquérir des connaissances de la langue allemande permettant une communication élémentaire approfondie (niveau A2 du CECR). Facultatif, le module 2 est néanmoins nécessaire pour obtenir un droit de séjour durable (« séjour durable – CE » et « séjour durable – membre de la famille ») ainsi que la nationalité autrichienne. Il sert à acquérir des connaissances de la langue allemande permettant une communication autonome approfondie (niveau B1 du CECR).

1.6.1.3 France

L'encouragement de l'intégration vise à permettre aux étrangers séjournant en France et aux personnes issues de l'immigration* de mieux accéder aux institutions et de participer à égalité des chances à la vie économique, sociale et culturelle du pays.

En France, l'intégration est régie par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Un instrument important a été introduit le 1^{er} janvier 2007 avec le contrat d'accueil et d'intégration. Il est signé entre l'Etat et le migrant qui acquiert ainsi un droit de séjour initial, qui lui permet de résider durablement en France. Offertes gratuitement aux nouveaux arrivants, les prestations se présentent sous forme de formation civique d'une journée, d'un bilan des compétences professionnelles de l'immigré d'une demi-journée, d'une formation linguistique (gratuite) pouvant aller jusqu'à 400 heures selon les besoins de l'étranger, et d'une session d'information sur la vie en France.

Les ressortissants de l'UE et de l'EEE de même que les citoyens suisses sont libérés de l'obligation de signer le contrat.

Les ressortissants d'Etats tiers qui sont domiciliés depuis cinq ans en France et souhaitent faire valoir un droit de séjour durable doivent apporter la preuve qu'ils sont intégrés dans la société française. La loi citée prévoit en effet que l'octroi du titre de séjour initial ne dépend pas seulement de l'insertion sociale et professionnelle dans la société française, mais aussi de l'engagement personnel à respecter et à suivre les principes et les valeurs républicains. En outre, l'intéressé doit disposer de connaissances suffisantes de la langue française.

Les mesures d'intégration comme la transmission de connaissances linguistiques, l'intégration des migrants ou l'aide aux immigrants âgés sont financés par les autorités aux échelons national et régional.

Enfin, le Code de l'action sociale et des familles prévoit que les autorités régionales élaborent un Programme régional d'intégration des personnes immigrées, qui peut être prolongé de trois ans et auquel les collectivités territoriales qui le désirent peuvent adhérer.

1.6.2 Bases juridiques cantonales dans le domaine de l'intégration

La LEtr et l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers⁴⁴ (OIE) réglementent le droit matériel de l'intégration en Suisse. Elles sont en principe applicables sans dispositions d'exécution cantonales. Néanmoins, la plupart des cantons disposent aujourd'hui de bases juridiques dans le domaine de l'intégration. Celles-ci sont ancrées à différents niveaux de réglementation.

Dans les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Fribourg, de Neuchâtel, de Soleure, de Vaud et de Zurich, l'intégration est inscrite dans la constitution cantonale (§ 108 Cst. Bâle-Campagne, § 15 Cst. Bâle-Ville, art. 69 Cst. Fribourg, art. 5 Cst. Neuchâtel, Art. 96 Cst. Soleure, art. 68 et 69 Cst. Vaud, art. 114 Cst. Zurich). Sept cantons se sont dotés d'une loi sur l'intégration assortie d'une ordonnance correspondante (Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Neuchâtel, Vaud). Dans les cantons du Jura, de Zurich et de Zoug, il existe une ordonnance sur l'intégration, mais sans loi y relative. Le canton de Soleure, quant à lui, a réglé l'intégration de manière globale dans la loi sur les affaires sociales. Plusieurs cantons ont inscrit des dispositions sur l'intégration dans leurs lois ou ordonnances relatives à l'exécution de la LEtr (Argovie, Glaris, Grisons, Lucerne, Nidwald, Schwyz, Tessin, Valais, Obwald, Saint-Gall, Uri, Thurgovie). Les dispositions cantonales en matière d'intégration ne vont guère plus loin que les dispositions de la LEtr et ne possèdent pas toutes le même degré de détail.

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Berne, du Valais et de Zoug élaborent actuellement de nouvelles bases légales sur l'intégration. Les cantons de Berne et de Zoug prévoient des dispositions relatives à l'introduction d'un premier entretien obligatoire. Le canton de Berne souhaite instaurer à l'échelon communal des interlocuteurs pour les questions d'intégration. Les deux cantons entendent également légiférer sur le contenu et les modalités des conventions d'intégration.

1.7 Classement des interventions parlementaires

Le nouvel acte législatif sur l'intégration permet de liquider les motions transmises au Conseil fédéral qui réclamaient une adaptation ou un développement du droit de l'intégration. Il s'agit des interventions parlementaires suivantes:

- Motion 08.3094 (Hutter): Expulsion des étrangers qui refusent de s'intégrer
- Motion 09.4230 (Tschümperlin): Intégration des étrangers. Adapter l'offre de cours de langues aux besoins

⁴⁴ RS 142.205

La possibilité de lier l'octroi de l'autorisation de séjour à la conclusion d'une convention d'intégration permet, en relation avec l'art. 62, let. d, LEtr, de révoquer une autorisation de séjour lorsque cette condition n'est pas remplie. Les souhaits émis dans la motion Hutter sont donc pris en considération.

Le renforcement de l'encouragement linguistique, l'augmentation du crédit d'intégration et les développements des concepts d'encouragement linguistique permettent d'offrir des cours de langue adaptés aux besoins sur tout le territoire suisse. Les objectifs de la motion Tschümperlin sont donc remplis.

2 Commentaire article par article

Titre

Le titre de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) devient loi fédérale sur les étrangers et sur l'intégration (LEI) afin de donner davantage de poids à l'intégration des étrangers.

Art. 26a Personnes assurant un encadrement ou un enseignement

Les personnes qui agissent comme conseillers spirituels ou comme enseignants en faveur d'une communauté religieuse de même que les personnes qui dispensent un cours de langue et culture d'origine jouent un rôle important dans le dialogue entre leur communauté et la collectivité, et au sein de leur communauté. Ils participent ainsi de manière significative à l'intégration de la population étrangère.

Pour cette raison, les personnes qui sont admises en Suisse pour y assumer un encadrement ou un enseignement sont soumises à un régime particulier. L'art. 26a précise les critères d'intégration que l'étranger exerçant une activité d'encadrement ou d'enseignement doit remplir en plus des exigences liées au marché du travail (al. 1). Cette réglementation s'applique aux personnes en provenance d'Etats tiers et venant en Suisse par le truchement du marché du travail (par exemple des prêtres catholiques ou des imams).

Si l'intéressé ne remplit pas les exigences linguistiques spécifiques, l'autorité compétente conclut obligatoirement une convention d'intégration (al. 2). C'est pourquoi la décision d'admission devra mentionner que l'étranger est tenu de signer une telle convention. Comme la décision précise également les compétences en la matière, elle sera notifiée en bonne et due forme à la personne concernée. Compte tenu de la fonction médiatrice importante que ces personnes exercent dans l'intégration, il se justifie que cette disposition s'applique également aux personnes qui requièrent une autorisation de séjour de courte durée.

Etant donné que la clause régleme de manière contraignante les droits et les devoirs des personnes, la disposition qui figurait jusqu'à présent dans l'ordonnance sur l'intégration (art. 7 OIE) figurera désormais dans la loi. La formulation proposée est conforme à la pratique actuelle mais plus contraignante que dans le droit en vigueur.

Cette disposition est valable uniquement pour les ressortissants d'Etats tiers. Toutefois, elle n'est pas applicable à ceux qui sont titulaires d'une autorisation de séjour délivrée par un Etat de l'UE et qui sont détachés en Suisse pour une activité d'enseignement au titre d'un rapport contractuel particulier.

Art. 33, al. 3 à 5

Al. 3: pour qu'une autorisation de séjour puisse être prolongée, il faut désormais que le titulaire soit bien intégré (cf. ch. 1.3).

Al. 4 et 5: afin de garantir que l'intégration évolue favorablement, il faut qu'elle commence précocement. Aussi, les besoins d'intégration doivent-ils être identifiés rapidement pour que les mesures appropriées puissent être prises. De cette manière, on ouvre des perspectives d'avenir favorables aux immigrés. Corollairement, on réduit le risque qu'une intégration défavorable n'entraîne des coûts supplémentaires pour l'économie, en raison d'une dépendance de l'aide sociale par exemple.

Selon le droit en vigueur, les cantons peuvent, en vertu de l'art. 54, al. 1, LEtr, lier l'octroi d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de séjour de courte durée à la participation à un cours de langue ou à un cours d'intégration. L'obligation de participer à un cours peut être fixée dans une convention d'intégration.

Dans le nouveau droit, la possibilité de conclure une convention d'intégration est prévue déjà au chap. 6 (Réglementation du séjour) (al. 4).

Lorsque l'intégration évolue défavorablement ou qu'il est très probable qu'elle évolue défavorablement, la conclusion d'une convention d'intégration s'impose. L'al. 5 fixe les conditions auxquelles les cantons sont tenus de conclure une convention d'intégration. Il appartient aux cantons d'évaluer au cas par cas si ces conditions sont remplies. Les cantons disposent donc d'une marge d'appréciation concernant l'état de fait, mais non concernant la décision.

Dans les cas de peu de gravité, la conclusion d'une convention d'intégration ne se justifie pas. Dans les cas relevant de l'art. 62, let. b, LEtr, elle ne fait guère de sens vu que – *de lege feranda* – les personnes concernées encourent le renvoi en tant que *lex specialis* (initiative sur le renvoi). Autrement, la conclusion de ces conventions n'est judicieuse qu'en présence de problèmes graves et récurrents. Elles entrent en ligne de compte lorsqu'une révocation immédiate au sens de l'art. 62 LEtr serait disproportionnée. Le risque qu'un cas soumis à l'art. 62, let. c ou e, se produise ne doit pas conduire à une suspicion générale (stigmatisante) à l'égard de groupes visés par la présente disposition. Ce risque doit être établi au moyen d'indices concrets pour que la conclusion d'une convention d'intégration se justifie. Par exemple, il existe un risque de violation grave et répétée de la sécurité et de l'ordre publics, lorsqu'au moins une infraction de cette nature a été enregistrée. La seule perte de l'emploi ne saurait être interprétée comme risque de dépendance de l'aide sociale. Pour cela, il faut que le chômeur éprouve de sérieuses difficultés à trouver un nouveau travail encore après plusieurs mois. En outre, les conventions d'intégration ne font sens que si la personne est l'objet d'un suivi. La charge administrative et les coûts qu'entraîne une convention sont également pris en compte. Il faut par exemple que la condition ayant conduit à l'obligation de conclure une convention d'intégration soit consignée, ce qui implique la création d'un dossier pour chaque cas d'espèce. Par ailleurs, le contrôle du respect de la convention exige une saisie administrative et un suivi du cas (*case management*).

L'actuel art. 62 LEtr permet de refuser l'octroi ou la prolongation d'une autorisation de séjour lorsque certains critères d'intégration* ne sont pas remplis. Le nouveau droit prévoit que les cantons sont tenus de conclure des conventions d'intégration lorsqu'il existe des risques en ce sens.

Dans leur dessein, les conventions d'intégration ont, dans certains cas, un caractère positif dans la mesure où elles explicitent la contribution des uns et des autres à

l'intégration et exposent les suites qu'entraînerait le fait de manquer les objectifs. Le terme «convention» sous-entend que les conventions d'intégration sont conclues volontairement et d'un commun accord. Tel n'est toutefois pas toujours le cas. Par ailleurs, les conventions d'intégration ne sont ni des contrats de droit public ni des contrats de droit administratif, étant donné qu'elles résultent d'une relation de subordination manifeste et que l'étranger n'a guère de marge de manœuvre. *De facto*, elles revêtent, dans la pratique actuelle, le caractère d'une décision, sans prendre en considération cependant les conditions matérielles et formelles inhérentes aux décisions. Il est par conséquent possible qu'une sanction prévue dans la convention ne résiste pas à un éventuel examen juridique.

Une convention d'intégration ne peut être conclue de manière contraignante et imposée que si elle fait suite à une décision juridiquement valable et entrée en force. Cela présuppose que l'autorisation a été octroyée ou prolongée sous forme de décision et que l'obligation de conclure une convention d'intégration soit mentionnée en tant que condition dans ladite décision. Le destinataire de la décision a dès lors la possibilité d'interjeter un recours s'il conteste la condition. L'autorisation peut être révoquée conformément à l'art. 62, let. d, LEtr, dès lors que la décision est entrée en force et que le destinataire ne fait pas mine de donner suite à l'obligation de conclure une convention d'intégration. En même temps, les autorités ne sont pas habilitées à faire échouer une convention d'intégration ordonnée par décision, mais sont tenues de collaborer.

Demeure réservé le cas où il est démontré qu'une personne a conclu de manière volontaire une convention d'intégration.

Art. 34, al. 2, let. c, et al. 4

La proposition selon laquelle l'intégration est une condition de l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement figurait déjà dans le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative sur le renvoi⁴⁵.

Désormais, l'octroi d'une autorisation d'établissement après un séjour de dix ans en Suisse présuppose expressément que l'étranger soit bien intégré (al. 2, let. c). Les critères d'appréciation sont le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des principes fondamentaux de la Cst., la maîtrise d'une langue nationale et la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation (cf. les explications relatives à l'art. 58).

Lorsque ces critères sont remplis précocement, l'autorisation d'établissement peut être accordée après cinq ans déjà. Les conditions d'octroi sont les mêmes qu'après un séjour de dix ans, à la différence cependant que les exigences linguistiques sont plus élevées. Ainsi, les titulaires d'une autorisation de séjour sont incités à déployer des efforts particuliers en vue d'apprendre une langue nationale.

Les exigences détaillées, notamment le niveau de langue requis, sont réglementées dans les dispositions d'exécution. Celles-ci s'appuieront sur les instruments du concept-cadre d'encouragement des connaissances linguistiques* (FIDE – Apprendre, enseigner et évaluer le français, l'italien et l'allemand en Suisse), en particulier

⁴⁵ FF 2009 4571, en partic. p. 4593

les procédures d'évaluation et les instruments de certification (passeport de langues FIDE) visant à uniformiser l'examen des compétences linguistiques.

Chaque année, 30 000 à 40 000 demandes d'autorisation d'établissement sont déposées en Suisse. Pour des raisons pratiques et financières, il n'est pas possible de vérifier de manière systématique l'intégration des requérants. La décision relative à l'octroi ordinaire ou anticipé de l'autorisation se fondera donc, comme jusqu'à présent, sur une demande en bonne et due forme accompagnée des certificats requis (certificat de bonne vie et mœurs, extrait du casier judiciaire, attestation des connaissances linguistiques, contrat de travail ou efforts déployés pour trouver un emploi, attestation de formation ou documents analogues prouvant la volonté de l'intéressé à travailler ou à acquérir une formation). Les frais inhérents à la demande sont à la charge du requérant. Un examen individuel est réservé aux cas douteux.

Art. 42, al. 1 et 1^{bis}, 43, al. 1 et 1^{bis}, 44, al. 1 et 2

Afin de garantir que l'intégration des personnes bénéficiant du regroupement familial commence dès leur entrée en Suisse ou dès l'octroi de l'autorisation initiale de séjour, le conjoint venant en Suisse doit prouver qu'il dispose de connaissances linguistiques suffisantes ou s'inscrire à une mesure d'encouragement linguistique lors de son admission en Suisse (art. 42, al. 1, 43, al. 1, 44, al. 1). Il en va de même pour la prolongation de l'autorisation de séjour: si la personne concernée n'atteint pas le niveau de langue requis (attestation d'un prestataire de cours de langue reconnu ayant examiné les compétences linguistiques sur la base du concept-cadre d'encouragement des connaissances linguistiques* FIDE – Apprendre, enseigner et évaluer le français, l'italien et l'allemand en Suisse), l'autorisation de séjour est prolongée uniquement si l'intéressé s'est inscrit à une mesure d'encouragement linguistique appropriée.

Cette inscription comprend une évaluation des connaissances linguistiques et des besoins concrets. Si la personne dispose déjà de connaissances convenables, elle peut, à cette occasion ou d'une autre manière appropriée, apporter la preuve qu'elle possède ces connaissances selon une procédure reconnue. A cet égard, les critères et les normes du concept-cadre d'encouragement des connaissances linguistiques (FIDE) seront également déterminants.

On a également examiné de manière approfondie s'il fallait lier l'octroi de l'autorisation initiale à des connaissances d'une langue nationale. Les Etats européens, notamment l'Allemagne et les Pays-Bas, qui connaissent cette exigence en lien avec le regroupement familial, ont fait des expériences mitigées. En l'état des connaissances, il est impossible de dire si les personnes qui ont fait un test linguistique à l'étranger maîtrisent mieux la langue (problématique du «*learning for testing*»).

Ces pays ont rencontré d'abord des problèmes juridiques, puisque la légalité des textes de loi concernés a été remise en question par des tribunaux tant en Allemagne qu'aux Pays-Bas. Par ailleurs, la Commission européenne considère que les tests de langue sont illicites en tant que conditions du regroupement familial.

En outre, la réalisation de tests de langue par les représentations à l'étranger a rencontré de sérieux problèmes pratiques. En Suisse, cet aspect de la question aurait une

portée particulière vu que le projet FIDE prévoit une procédure professionnelle et fiable pour évaluer les connaissances linguistiques et que l'examen linguistique sommaire effectué dans les représentations à l'étranger ne saurait y répondre. De surcroît, les difficultés pratiques s'accroissent encore du fait que la Suisse est un pays quadrilingue. Enfin, la Suisse ne dispose pas d'un réseau international d'institutions culturelles et d'écoles comme les *Goethe-Institut* allemands⁴⁶.

Les enfants âgés de moins de 18 ans sont dispensés de prouver leur connaissances linguistiques parce qu'on admet qu'ils apprendront la langue à l'école ou dans le cadre de leur formation professionnelle (art. 42, al. 1^{bis}, 43, al. 1^{bis}, 44, al. 2).

Le conjoint d'un étranger soumis à l'ALCP ne peut être contraint à s'inscrire à une mesure d'encouragement linguistique, même lorsque cela serait souhaitable. Dans ce cas, le regroupement familial est régi par l'art. 3, annexe 1, de l'accord entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁴⁷. Le fait qu'un ressortissant d'un Etat tiers rejoignant un citoyen suisse au titre du regroupement familial soit tenu de participer à une mesure d'encouragement linguistique induit une inégalité de traitement par rapport aux membres de la famille d'une personne soumise à l'ALCP. Cependant, cette différence de traitement est acceptable eu égard à l'intérêt public d'une intégration réussie. Aussi ne faut-il prévoir aucune exception concernant l'acquisition de connaissances linguistiques lors du regroupement familial de ressortissants d'Etats tiers hautement qualifiés. La présente disposition est néanmoins problématique dans la mesure où les discriminations au sens de l'art. 8 Cst. ne peuvent être limitées en vertu de l'art. 36 Cst. (base légale, intérêt public, proportionnalité, inviolabilité de l'essence des droits fondamentaux)⁴⁸. De même, les possibilités d'intervention au titre de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) se limitent aux art. 8 à 11 CEDH⁴⁹; l'art. 14 CEDH (interdiction de discrimination) n'est pas touché par la possibilité d'intervention. Cependant, les restrictions au titre de l'art. 8 CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale) et de l'art. 13, al. 1, Cst. (protection de la sphère privée) sont conformes aux exigences constitutionnelles vu que les art. 42 à 44 LEtr fournissent une base légale suffisante. La restriction des droits fondamentaux ou l'obligation d'apprendre une langue nationale représentent un intérêt public et l'intérêt public à une bonne intégration qui y est associé l'emporte sur un éventuel intérêt privé à ne pas devoir suivre un cours de langue. L'apprentissage d'une langue nationale étant une condition nécessaire à l'intégration, l'obligation de suivre une mesure d'encouragement linguistique s'impose en vue de garantir l'intérêt public à une bonne intégration. De surcroît, il n'existe pas de mesure plus modérée pour parvenir aux mêmes fins. Par conséquent, le moyen proposé est approprié. Enfin, l'atteinte (obligation de suivre une mesure d'encouragement linguistique) reste en

⁴⁶ Voir de même Alberto Achermann / Jörg Künzli, *Welcome to Switzerland, Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat*, Berne 2011, p. 92 ss.

⁴⁷ RS 0.142.112.681

⁴⁸ Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar zu Art. 8 BV*, ch. marg. 14 et 15 de même que Häfelin/Haller/Keller, *Bundesstaatsrecht*, n° 303.

⁴⁹ Häfelin/Haller/Keller, *Bundesstaatsrecht*, n° 306a.

rapport avec l'objectif visé (bonne intégration), si bien que l'atteinte aux droits fondamentaux peut, de manière générale, être qualifiée de proportionnelle. De même, l'essence des droits fondamentaux n'est pas violée vu qu'ils peuvent être exercés, bien que de manière restreinte il est vrai.

A cet égard, il faut relever que l'obligation de participer à une mesure d'encouragement linguistique dans le cadre du regroupement familial ne constitue pas un désavantage dans la perspective de l'intégration. Au contraire puisque l'inscription à une mesure d'encouragement linguistique et le renvoi concomitant à une offre appropriée constituent un élément important de l'encouragement de l'intégration et qu'ils améliorent les chances d'entrée dans la société d'accueil. Dans l'optique de l'intégration, l'ALCP présente cependant des faiblesses. En effet, il serait souhaitable que les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE de même que les membres de leur famille venus en Suisse au titre du regroupement familial apprennent eux aussi une langue nationale s'ils n'en maîtrisent encore aucune. C'est pourquoi il convient de les inviter également – dans les limites légales – à participer à une mesure d'encouragement linguistique. A cette fin, les autorités compétentes pourront désormais recourir aux instruments que sont la primo-information (art. 55, al. 3) et les recommandations en matière d'intégration (art. 58a, al. 3). Ainsi, les citoyens d'Etats membres de l'UE/AELE nouvellement venus en Suisse auront dès le départ les mêmes chances de réussite que les ressortissants d'Etats tiers.

Plus le regroupement intervient tôt, plus l'intégration a des chances de réussir. C'est pourquoi le critère du logement approprié (art. 44, al. 1, let. b) devra désormais être bien pondéré. En particulier, ce critère ne devrait plus faire obstacle au regroupement familial et freiner une intégration précoce des enfants en Suisse. En cas de doute, l'intégration précoce des membres de la famille bénéficiant du regroupement familial pèsera davantage que l'existence d'un logement approprié.

Art. 49a Exception à l'exigence de prouver les connaissances linguistiques

Dans certains cas, il faut pouvoir déroger à l'exigence de l'acquisition de connaissances linguistiques, notamment lorsque la personne concernée souffre d'une maladie ou d'un handicap (al. 2, let. a). Si l'acquisition de connaissances linguistiques est théoriquement possible mais se révèle très difficile dans le cas d'espèce – par exemple pour des personnes ayant des difficultés d'apprentissage, des personnes âgées ou des analphabètes –, il faut accorder un délai suffisamment long (al. 2, let. b). En effet, on peut admettre que ces personnes mettront plus de temps pour acquérir des connaissances appropriées, parce que les progrès d'apprentissage peuvent varier.

Les liens entre l'illettrisme (difficultés à lire et à écrire) et l'apprentissage de langues étrangères sont particulièrement complexes. Variées, les causes de l'illettrisme peuvent être individuelles, scolaires et didactiques ou encore socio-économiques. Certains indices laissent présumer que l'aptitude à lire et à écrire se répercute favorablement sur l'apprentissage d'une langue étrangère, par exemple pour reconnaître les segments de mots. Inversement, les personnes qui ne parviennent pas à lire et à écrire sont confrontées à des multiples défis, puisqu'elles doivent (1) apprendre la langue étrangère, (2) apprendre à lire et à écrire et (3) apprendre à lire et à écrire dans une langue (à savoir la langue étrangère) qu'ils commencent à s'approprier. On sait aussi que les personnes atteintes de troubles comme la dyslexie éprouvent sou-

vent plus de difficultés à apprendre une langue étrangère. Les troubles de la perception des sons et de la capacité d'écrire dans la langue première entravent l'apprentissage des correspondances entre lettres et sons et la capacité à lire et à écrire dans une langue étrangère. Pour cette raison, l'apprentissage d'une langue nationale est parfois semé d'embûches et requiert éventuellement plusieurs années.

Les détails sur les capacités appropriées devant être atteintes dans ces cas en vue de communiquer dans une langue nationale sont à réglementer dans une convention d'intégration (al. 3).

Art. 50, al. 1, let. a

L'octroi d'une autorisation de séjour (art. 33, al. 1^{bis}) présuppose que l'étranger soit bien intégré. L'évaluation de l'intégration repose sur les critères figurant (désormais) à l'art. 58.

Pour des considérations relevant de la systématique, il est nécessaire de procéder à une adaptation formelle de la disposition sur la dissolution de la famille («bonne intégration» en lieu et place d'«intégration réussie»).

Art. 53 Principes

L'art. 53 fixe les principes de l'encouragement de l'intégration.

L'al. 1 correspond dans une large mesure à l'actuel art. 53, al. 1, LEtr et renvoie implicitement aux principes de l'intégration figurant à l'art. 4 LEtr. Désormais, la protection contre la discrimination est mentionnée en tant que principe.

L'al. 2 demeure inchangé.

L'al. 3 énumère de manière non exhaustive les points forts de l'encouragement. Il correspond en grande partie à l'actuel art. 53, al. 3, LEtr. La liste comprend désormais aussi l'acquisition de compétences de base. Selon l'avant-projet de loi sur la formation continue qui sera mis en consultation par le Conseil fédéral, les compétences de base comprennent la lecture, l'écriture, les mathématiques de tous les jours et le recours aux technologies de l'information et de la communication et les connaissances de base des principaux droits et devoirs. Par ailleurs, la Confédération, les cantons et les communes seront désormais appelés aussi à encourager la maîtrise au quotidien des compétences communicationnelles nécessaires (compréhension d'une langue nationale).

L'al. 4 correspond à l'actuel art. 53, al. 5, LEtr, le terme «intégration» étant remplacé par «encouragement de l'intégration».

Art. 53a Destinataires

L'al. 1 nomme le groupe visé par les mesures d'intégration au sens de la disposition en vigueur de l'art. 12 OIE. Les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée n'en font pas partie étant donné que leur présence temporaire ne saurait justifier des mesures focalisées sur des séjours durables ou permanents en Suisse. Les conventions d'intégration conclues avec les personnes assurant des activités d'encadrement ou d'enseignement (art. 26a, al. 2; LEtr) au titre d'une autorisation

de séjour de courte durée constituent un contre-exemple. Dans ce cas, des mesures d'intégration se justifient compte tenu de la fonction importante et du rôle de médiateur que ces personnes remplissent entre la société de provenance et la société d'accueil, ce qui implique qu'elles doivent posséder des connaissances de base sur notre société et les compétences linguistiques requises (cf. de même les commentaires sur l'art. 26a).

L'al. 2 correspond à l'actuel art. 53, al. 4, LEtr. Il dispose que les besoins particuliers des destinataires doivent être pris en considération. Il est possible de tenir compte également des besoins spécifiques d'autres groupes cibles, comme par exemple les victimes de la traite d'êtres humains ou les témoins conduits en Suisse dans le cadre d'un programme de protection des témoins. Les victimes traumatisées notamment ont des besoins particuliers, par exemple en lien avec leur intégration sociale et professionnelle.

Art. 53b Encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires

Cet article introduit l'approche axée sur les structures ordinaires (cf. ch. 1.3). S'il reprend en substance l'art. 2, al. 3, OIE, il est néanmoins formulé de manière plus extensive. Il explicite que l'étranger doit être bien intégré dans tous les domaines de la vie. L'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires signifie en l'occurrence qu'il est au premier chef du ressort des services publics compétents dans les limites de leurs tâches légales et que le financement est assuré dans le cadre de leur budget ordinaire. Suivant sa mission légale, l'Etat n'a donc en partie qu'une influence directe restreinte et doit par conséquent s'efforcer de travailler en partenariat avec les acteurs non étatiques.

Art. 53c Encouragement spécifique de l'intégration

Cet article explicite que l'encouragement spécifique de l'intégration est appelé à compléter les mesures mises en œuvre dans les structures ordinaires. D'une part, l'encouragement spécifique complète l'offre des structures ordinaires et comble les lacunes, par exemple en encourageant les connaissances linguistiques des jeunes venus en Suisse au titre du regroupement familial, en réduisant les frais inhérents aux cours de langue afin d'en abaisser le seuil d'accès, en offrant des cours aux heures creuses pour les personnes travaillant en équipe, en contribuant à l'insertion professionnelle des réfugiés, en offrant des prestations aux victimes de traumatismes, etc. D'autre part, il soutient les structures ordinaires dans l'accomplissement de leur mandat d'intégration et pour assurer l'égalité des chances entre Suisses et étrangers. Il existe en partie des interactions entre les deux domaines de l'encouragement. Ainsi, l'offre de prestations de services de haute qualité dans le domaine de l'interprétariat communautaire fait-elle également partie intégrante des programmes d'intégration cantonaux (cf. chap. 1.3. et les commentaires relatifs à l'art. 56). Par contre, le recours aux interprètes communautaires et leur financement, par exemple dans les hôpitaux publics ou les services administratifs, relèvent de la structure ordinaire concernée, qui évalue et définit les besoins et les modalités de l'engagement. En pratique, la délimitation entre l'encouragement de l'intégration

dans les structures ordinaires et l'encouragement spécifique de l'intégration devra être réglée au cas par cas.

La disposition a le caractère d'une définition. Elle fait apparaître qu'à côté de l'encouragement de l'intégration (règle générale) il existe aussi un encouragement spécifique (cas particulier). Des mesures d'intégration* peuvent être prises dans les deux domaines.

Art. 54 Répartition des compétences

L'art. 54 reprend en large partie l'actuel art. 57 LEtr (Coordination), mais en y ajoutant deux nouveaux alinéas (al. 1 et. 4).

L'intégration est une tâche pluridisciplinaire. Afin d'engager efficacement les moyens à disposition, une coordination est nécessaire sur les plans horizontal (entre les services de l'intégration et les autres institutions) et vertical (entre les trois échelons étatiques). Le succès de la mise en œuvre de l'encouragement de l'intégration en est tributaire.

Le pilotage et la coordination horizontaux de la politique d'intégration de la Confédération, des cantons et des communes relèvent de l'échelon étatique concerné, en ce sens que les mesures des départements et des services administratifs sont harmonisées par des organes de coordination.

En vue d'une appréciation générale des structures de coordination existant à l'échelon fédéral dans le domaine de la politique sociale et sociétale, le Conseil fédéral va mandater des organes de coordination et examiner à cette occasion s'il convient d'y associer des services cantonaux et communaux, si oui lesquels et comment (cf. chap. 1.3 sur le pilotage de l'encouragement de l'intégration).

S'agissant de la coordination verticale des mesures d'intégration, la CTA, la Conférence suisse des délégués à l'intégration (CDI) et les conférences spécialisées des structures ordinaires, comme par exemple l'Association des services cantonaux de migration (ASM), la Conférence suisse des offices de formation professionnelle (CSEP), l'Association des offices suisses du travail (AOST) ou la Conférence des offices AI (COAI), jouent un rôle important au niveau politique.

Moyennant l'al. 1, le Conseil fédéral veut s'assurer que les divers services fédéraux prennent leurs dispositions et les mettent en œuvre en vue d'améliorer l'intégration. Il souligne ainsi son intention de piloter de manière plus contraignante la politique d'intégration au niveau national.

Quoique formulé de manière plus large, l'al. 2 reprend en substance l'actuel al. 1. Il comprend une disposition supplémentaire selon laquelle les services fédéraux sont tenus d'associer l'ODM aux activités ayant des répercussions sur l'intégration (deuxième phrase).

Les expériences passées ont montré qu'il était souhaitable que l'ODM renforce son rôle coordinateur vis-à-vis des autres services fédéraux. Cette coordination concerne en premier lieu l'orientation stratégique des diverses mesures relatives à l'intégration préconisées par les autorités fédérales. Fondée sur la continuation du catalogue des mesures d'intégration de la Confédération, elle doit se faire au sein des organes qui se verront confier des mandats de coordination. Les autorités fédéra-

les concernées gardent la responsabilité de la mise en œuvre des mesures conformément au principe de l'approche axée sur les structures ordinaires. Les autorités fédérales doivent faire appel à l'ODM uniquement pour les projets importants et dans le cadre de leurs travaux stratégiques.

Désormais, le mandat de coordination porte également sur la formation continue et non plus seulement sur la formation professionnelle. En effet, les immigrés ont un besoin de perfectionnement qui s'inscrit dans le prolongement des compétences acquises à l'étranger, lesquelles doivent être complétées pour exercer une activité professionnelle en Suisse⁵⁰. En outre, le terme «assurance-chômage» a été remplacé par «sécurité sociale», qui a un caractère plus générique et inclut par exemple aussi l'assurance-invalidité. La protection contre la discrimination faisant partie de l'encouragement de l'intégration, l'ODM assumera sa tâche coordinatrice en étroite collaboration avec le SLR.

L'al. 3 correspond *grosso modo* à l'actuel al. 2, mais étend l'échange d'informations entre la Confédération et les cantons à des acteurs non étatiques. En effet, il s'avère que l'échange d'expériences ne doit pas uniquement se dérouler entre la Confédération et les cantons, mais doit également impliquer des acteurs non étatiques.

L'al. 4 reprend en partie l'actuel al. 3, qu'il complète, par analogie avec l'al. 2, par la protection contre la discrimination. Il complète la formulation actuelle par une disposition analogue à l'al. 1 pour l'échelon national. Conformément à l'approche axée sur les structures ordinaires, les cantons mettent en œuvre la politique d'intégration à leur niveau dans les limites de leurs compétences. Ils veillent à un pilotage des mesures d'intégration réalisées par les services cantonaux. En effet, la plupart des structures ordinaires jouant un rôle dans l'intégration relèvent de la sphère de compétence cantonale, notamment les garderies, les jardins d'enfants et l'école. En outre, les cantons assurent l'échange d'informations avec les services communaux. Ce point concerne en premier lieu les villes, qui disposent en règle générale de structures établies et d'une grande expérience dans l'encouragement de l'intégration, dont peuvent bénéficier les cantons et la Confédération.

L'al. 5 prévoit un suivi de l'intégration de la population étrangère. Ce monitoring s'appuie sur un système d'indicateurs élaboré par l'OFS sur mandat du Conseil fédéral (voir chap. 1.2. et 3.1.). Ainsi, la Confédération et les cantons disposeront des bases pour évaluer voire adapter ou compléter les mesures. En outre, le suivi sert à garantir l'assurance-qualité. A cette fin, la Confédération met à disposition, au niveau national, les instruments requis. Ceux-ci existent déjà en partie. Dans le domaine de l'interprétariat communautaire par exemple, il faut mentionner d'une part, l'association faïtière INTERPRET qui établit des modules de formation et des certificats, et dans le domaine de l'encouragement des connaissances linguistiques, le concept-cadre d'encouragement des connaissances linguistiques* (FIDE), dont l'élaboration se trouve à un stade très avancé.

⁵⁰ Rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, novembre 2009.
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17285.pdf>

Art. 55 Information et conseil

L'art. 55 reprend dans une large mesure l'actuel art. 56 LEtr.

Les spécialistes municipaux et cantonaux de l'intégration constatent que les mois suivant l'arrivée en Suisse, qui sont particulièrement importants, passent sans que le potentiel de l'immigré ne soit utilisé ou que l'on commence à travailler de manière ciblée sur les critères d'intégration. Ainsi, on laisse passer d'importantes chances d'intégration, notamment en ce qui concerne les personnes provenant de l'espace européen auxquelles les dispositions de la LEtr relatives à l'intégration ne s'appliquent que de manière limitée.

Selon le rapport de la CTA, la Confédération, les cantons mais aussi les villes et les communes doivent veiller, sur la base de concepts ad hoc, à ce que les immigrés soient informés de manière ciblée sur le travail et la vie en Suisse et sur les offres de promotion de l'intégration. Le travail d'information devrait être empreint d'hospitalité et d'une culture de bienvenue. L'accueil et la primo-information constituent un aspect essentiel de l'information des immigrés⁵¹.

L'al. 1 correspond dans une large mesure à l'actuel al. 1, mais engage de manière plus contraignante les trois échelons étatiques. L'importance de l'information et la responsabilité de l'Etat sont ainsi soulignées. A l'instar de la politique d'intégration en général, l'article consacré à l'information répond au primat des structures ordinaires, en ce sens que les autorités des trois échelons étatiques conçoivent leurs activités d'information de manière à atteindre l'ensemble de la population⁵². La protection contre la discrimination fait partie intégrante de l'intégration. Le Conseil fédéral juge inutile de renforcer sur le plan juridique cette protection mais entend mieux asseoir son application, raison pour laquelle il mentionne expressément un devoir d'information en la matière. Par ailleurs, les autorités ne sont pas tenues d'exécuter elles-mêmes cette tâche, mais peuvent la confier à des tiers.

L'al. 2 est resté inchangé. Il en ressort clairement qu'il s'agit d'une obligation.

Le projet de loi introduit un nouvel al. 3. Afin d'encourager l'intégration dès leur entrée en Suisse, tous les étrangers nouvellement immigrés en Suisse et ayant une perspective de séjour légal et durable seront systématiquement salués, et ce indépendamment de leur pays de provenance et du motif de leur séjour. Conformément à l'objectif commun à la Confédération et aux cantons, cette démarche vise à ce que ces personnes se sentent bienvenues en Suisse et qu'elles soient informées des principales conditions de vie (concernant par exemple le système de formation, de la santé publique, le marché du travail, la sécurité sociale) et des offres d'intégration en

⁵¹ Rapport CTA 2009, p. 35 s.

⁵² Cf. Mise en œuvre du mandat d'information selon art. 56 LEtr. Rapport du GTT (groupe de travail tripartite Politique des étrangers et d'intégration) du 22 mai 2008, Recommandations de la CTA (Conférence tripartite sur les agglomérations) du 30 juin 2008 (http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=70&Itemid=82&lang=french, état au 1^{er} juillet 2011)

Suisse. Cette primo-information fait partie intégrante des programmes d'intégration cantonaux⁵³.

L'al. 4 dispose que des mesures sont à prévoir dans les meilleurs délais, soit au plus tard dans l'année qui suit leur entrée en Suisse, pour les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers. Dans un tel cas, les autorités peuvent formuler aussi des recommandations ou conclure des conventions d'intégration. La mise en œuvre de cette exigence engendre un important besoin de coordination, notamment en vue d'asseoir la primo-information individuelle dans les structures ordinaires. Elle doit être réalisée par les cantons selon les procédures qu'ils auront retenues et constituer une partie intégrante des programmes d'intégration cantonaux.

L'al. 5 correspond dans une large mesure à l'actuel art. 56, al. 3, LETr.

L'al. 6 permet à la Confédération, aux cantons et aux communes de déléguer des tâches d'information à des tiers, par exemple aux services spécialisés en matière d'intégration.

Art. 56 Contributions financières

L'art. 56 LETr régit les aspects financiers. Il reprend en substance l'actuel art. 55 LETr. Dans le projet de modification de la LAasi et de la LETr soumis aux Chambres le 26 mai 2010⁵⁴, figure un nouvel art. 55 de même teneur matérielle; la présente version contient des précisions de nature rédactionnelle. Il faudra déterminer à la fin de la procédure de consultation ou lors des délibérations parlementaires dans laquelle des deux procédures législatives il faut procéder à l'adaptation.

L'al. 1 dispose que la Confédération accorde des contributions financières à l'intégration. Ces subventions fédérales ne constituent que des contributions complétant les dépenses que les cantons consacrent à l'intégration, mais qui ne sauraient les remplacer. Cette disposition est conforme à la pratique actuelle.

La formulation de l'al. 2 doit permettre à la Confédération d'accorder, en lieu et place de contributions forfaitaires, les contributions financières fixées dans l'OIE pour l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire (de l'ordre des contributions forfaitaires actuelles) dans le cadre de programmes cantonaux d'intégration. L'accord conclu avec la CdC prévoit de fixer à l'avenir le forfait d'intégration et de le verser dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (voir chap. 1.3.). Les procédures administratives devraient s'en trouver simplifiées;

⁵³ Parmi les premiers, le canton de Lucerne a introduit, en juin 2008 déjà, les entretiens d'accueil systématiques. L'évaluation du projet aboutit à la conclusion que la mesure a fait ses preuves. Les destinataires ont émis des avis favorables, l'accueil des nouveaux arrivants est réglementé de manière uniforme et, le cas échéant, il est possible de prendre rapidement les mesures d'encouragement appropriées (cf. Evaluation Begrüssungsgespräche Kanton Luzern, Schlussbericht vom 30. August 2011, http://www.disg.lu.ch/evaluation_begrueessungsgespraech_kanton_luzern_2011.pdf, état au 26 septembre 2011)

⁵⁴ Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010 (10.052) FF 2010 4035

il sera ainsi plus aisé de répondre aux attentes des cantons qui souhaitent favoriser une intégration axée sur les besoins et non sur le statut des personnes concernées.

Toutefois, le principe des contributions forfaitaires en faveur des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés doit pour le moment être maintenu. L'al. 2 permet autant le système de financement actuel que le futur. Il crée la base légale qui permettra au Conseil fédéral de passer de manière flexible de l'ancien au nouveau système au terme des travaux préparatoires des cantons.

L'al. 4 tient compte des préoccupations que les cantons avaient exprimées lors de la procédure de consultation relative à la modification de la LAsi et de la LEtr⁵⁵ au sujet de la sécurité de la planification financière en matière d'intégration. L'idée que l'intégration est une tâche pluridisciplinaire aux divers échelons étatiques se trouve ainsi renforcée.

Art. 57 Domaines

L'art. 57 correspond dans une large mesure à l'art. 13 OIE, si bien que les domaines encouragés seront désormais inscrits au niveau de la loi (al. 1). L'article est conforme aux objectifs des programmes d'intégration cantonaux (voir chap. 1.3.). Le terme «niveau de formation générale» est remplacé par «compétences générales et professionnelles» (let. a). L'avant-projet de loi sur la formation continue entend par là les compétences de base (lire et écrire, mathématiques de tous les jours, utilisation des technologies de l'information et de la communication et les connaissances de base des principaux droits et devoirs) et la capacité de communiquer ou les compétences qui sont nécessaires dans la vie professionnelle. Ces domaines correspondent aux critères d'évaluation de l'intégration utilisés dans la procédure d'autorisation, soit le respect des principes fondamentaux de la Cst., le respect de la sécurité et de l'ordre publics, la volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation et l'aptitude à communiquer dans une langue nationale (voir les commentaires relatifs à l'art. 58).

Les projets-pilotes (let. d) contribuent à une meilleure conduite de l'intégration et à l'assurance-qualité. Ils permettent d'acquérir des connaissances dans de nouveaux domaines de l'encouragement de l'intégration, par exemple concernant l'information, l'encouragement précoce et l'assurance-qualité de l'encouragement des connaissances linguistiques⁵⁶. Des projets en faveur de groupes spécifiques comme par exemple les victimes traumatisées de la traite d'êtres humains sont également envisageables.

Enfin, une attention particulière est vouée aux formations de rattrapage destinées aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés reconnus, dont l'intégration professionnelle est particulièrement précaire (let. e). Souvent, ces personnes ne

⁵⁵ FF 2010 4035

⁵⁶ Cf. par ex. Encouragement de l'intégration par la Confédération et ses effets dans les cantons. Rapport annuel 2009 (cf. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrfoerd-2009-f.pdf>, état au 1^{er} juillet 2011).

disposent pas d'une formation suffisante ou reconnue en Suisse, si bien qu'elles ne peuvent pas exercer une profession qui soit en relation avec leur potentiel. Des structures particulières devraient par exemple être offertes aux personnes souffrant de troubles de stress post-traumatiques, qui peuvent entraver l'insertion professionnelle voire même la formation de rattrapage. Cette dernière comprend par exemple l'acquisition d'un diplôme du degré secondaire II (certificat d'aptitude pratique, maturité fédérale, etc.).

Désormais, la Confédération encouragera également l'information et le conseil de même que la lutte contre la discrimination (let. f).

Les prestations de portée nationale (let. g) sont fournies en particulier dans l'assurance-qualité. Entrent dans cette catégorie par exemple le développement et l'introduction de normes, la certification des prestataires de services, la coordination de la formation et de la formation continue ou encore la définition d'exigences auxquelles doivent répondre, d'une part, les spécialistes et les enseignants dispensant des cours de langue et d'intégration, d'autre part, les interprètes communautaires. A cet égard, la Confédération finance, aujourd'hui déjà, l'organisation faîtière INTERPRET, qui organise des examens et délivre des certificats.

Art. 58 Evaluation de l'intégration

L'art. 58 reprend des éléments de l'actuel art. 4 OIE et les transfère au niveau de la loi.

L'al. 1 précise tout d'abord que l'intégration est *évaluée*. En effet, comme l'intégration dépend de nombreux facteurs, elle ne saurait en fin de compte être mesurée⁵⁷.

L'al. 1 précise les critères d'évaluation. Le catalogue est exhaustif. Les quatre critères sont conformes à ceux définis dans le droit de la nationalité (cf. art. 12 AP-LN⁵⁸; le droit de la nationalité exige en outre que l'étranger soit familiarisé avec les conditions de vie en Suisse et qu'il ne mette pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, cf. art. 11, let. b et c, AP-LN). De cette manière, le droit des étrangers et le droit de la nationalité sont en harmonie. Les critères possèdent les significations ci-après:

Respect de la sécurité et de l'ordre publics (let. a): ce critère inclut le respect de l'ordre juridique suisse. La teneur et la signification de cette terminologie (cf. art. 80 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice

⁵⁷ Cf. Rapport sur les mesures d'intégration du 30 juin 2007, Office fédéral des migrations, p. 61, (<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-f.pdf>, état au 1^{er} juillet 2011).

⁵⁸ Cf. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/buergerrechtsgesetz/20091216-vn-entw-bueg-f.pdf>, état au 1^{er} juillet 2011

d'une activité lucrative⁵⁹, OASA) devront être précisées au niveau de l'ordonnance. En ce qui concerne les définitions, on peut se référer aussi au rapport explicatif concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse⁶⁰ (p. 6 ss), d'où il ressort, d'une part, que la «sécurité publique» implique l'inviolabilité de l'ordre juridique objectif, des biens juridiques des individus (vie, santé, liberté, propriété, etc.) et des institutions de l'Etat, d'autre part, que l'«ordre public» comprend l'ordre juridique objectif et l'ensemble des représentations non écrites de l'ordre, dont le respect doit être considéré selon l'opinion sociale et éthique dominante comme une condition inéluctable d'une cohabitation humaine ordonnée. *A contrario*, on peut citer les cas où un père et/ou une mère de famille organisent l'excision de leur fille ou les fiançailles de leur enfant, ou ceux où les parents contraignent leur enfant à se marier. Sous ce terme générique, un manque d'intégration peut aussi se manifester par une coopération insuffisante avec les autorités (aide sociale, autorités scolaires, etc.), pour autant que la coopération soit prescrite par la loi.

Respect des principes fondamentaux de la Cst. (let. b): le respect des principes fondamentaux de la Cst. et des valeurs universelles de la protection internationale des droits de l'homme fait lui aussi partie intégrante de l'intégration. Ce critère devra lui aussi être précisé dans l'ordonnance. Il y a notamment violation lorsque le candidat à la naturalisation rejette le monopole de la puissance étatique ou l'égalité de l'homme et de la femme. De même, les pressions exercées en vue d'obliger quelqu'un à adhérer à une communauté religieuse, à exercer des actes religieux ou à suivre un enseignement religieux sont contraires aux principes fondamentaux de la Cst. Enfin, l'extrémisme politique ou religieux constitue, à certains égards, une forme particulière de non-respect des principes de la Cst.

Aptitude à communiquer dans une langue nationale (let. c): les connaissances d'une langue nationale doivent non seulement contribuer à l'intégration sociale des étrangers, mais elles doivent également leur permettre de communiquer au quotidien, par exemple avec les autorités du marché du travail, les enseignants, le conseiller d'orientation professionnelle ou le médecin.

Les exigences spécifiques en matière de compétences linguistiques seront fixées par voie d'ordonnance sur la base du curriculum-cadre pour l'encouragement linguistique*, lequel transpose à la situation suisse les recommandations du CECR et met à disposition les instruments d'enseignement, d'apprentissage et d'évaluation de l'italien, du français et de l'allemand (cf. chap. 1.3).

Il y a lieu de tenir compte de la situation particulière de chacun (analphabétisme, niveau de formation, charge de travail, charges d'assistance familiale, âge, atteintes à la santé, violences physiques et psychiques subies, traumatismes, etc.).

⁵⁹ RS 142.201

⁶⁰

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/buergerrechtsgesetz/20091216-vn-ber-bueg-f.pdf>, état au 1^{er} juillet 2011

Volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation (let. d): elle s'évalue au moyen des rapports de travail et de formation attestés ou, du moins, des efforts entrepris pour en établir. Ce principe doit reposer sur la participation effective à la vie économique ou sur l'acquisition effective d'une formation. La manifestation de la volonté d'y parvenir, démontrée dans le présent ou dans un récent passé, peut exceptionnellement suffire.

L'exigence de l'indépendance économique constitue la règle. Cependant, un empêchement non fautif de prendre un emploi – par exemple en raison d'une interdiction de travail, d'une atteinte grave à la santé, de violences physiques ou psychiques, ou de charges d'assistance – est à prendre en considération. Si le fait de toucher une aide sociale – par exemple lorsque le salaire ne suffit pas à atteindre l'indépendance économique – ne constitue en soi pas un critère démontrant une intégration insuffisante, il peut constituer un motif légal de révocation d'une autorisation. Lors d'autres décisions discrétionnaires, il peut traduire un manque de participation à la vie économique. Il faut cependant tenir compte des circonstances particulières de chaque cas d'espèce (cf. al. 2).

La volonté d'acquérir une formation est établie en apportant la preuve de la formation en cours (contrat d'apprentissage, attestation de l'établissement de formation) ou de la participation à des cours ou à des mesures de perfectionnement. Les remarques concernant la participation à la vie économique sont valables par analogie.

Selon l'al. 2, l'évaluation se fait toujours cas par cas en tenant compte de l'ensemble des circonstances⁶¹. La formulation s'appuie sur celle de l'art. 12, al. 2, AP-LN.

Une dépendance lourde et durable de l'aide sociale n'est pas forcément un indice d'intégration déficiente. Aussi faut-il chercher les motifs de la dépendance. Par exemple les personnes souffrant d'un handicap ou d'une maladie peuvent être tributaires de l'aide sociale si les prestations des assurances ne suffisent pas à couvrir leurs besoins, une situation qui ne saurait leur être imputée. En outre, nombre de malades et de handicapés ne sont pas en mesure d'apprendre une langue nationale, d'exercer un métier ou de participer à une mesure de formation. Toutefois, on peut aussi envisager le cas où une personne se mutile volontairement dans le but de toucher une rente. La rente est alors réduite, ce qui engendre une dépendance de l'aide sociale.

L'al. 3 dispose que l'étranger qui remplit les critères d'évaluation de l'intégration est considéré comme bien intégré. Désormais, la prolongation d'une autorisation de séjour présupposera une bonne intégration. Il en va de même pour l'octroi ordinaire ou anticipé de l'autorisation d'établissement. Dans le cas d'espèce, les quatre critères sont à apprécier globalement.

Art. 58a Conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration

⁶¹ Cf. Achermann, Alberto et al., Studie zur Praxis vom Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht im Bereich der Integrationskriterien, Berne 2010 (étude non publiée).

L'art. 58a LEtr est un développement de l'art. 54, al. 1, LEtr et de l'art. 5 OIE.

Les conditions contraignantes de la conclusion d'une convention d'intégration et les éléments qu'elle doit obligatoirement contenir sont précisés à l'al. 1. L'al. 2 définit de manière non exhaustive les objectifs. Axée sur le cas concret, la convention est par conséquent toujours individuelle.

L'al. 3 régleme le nouvel instrument que constituent les recommandations en matière d'intégration. Emises par l'autorité compétente, celles-ci n'engagent personne et n'entraînent aucune conséquence juridique. Elles sont destinées en premier lieu aux personnes qui relèvent de l'ALCP⁶², mais peuvent également être formulées à l'égard d'autres personnes. En effet, il n'est pas possible de conclure une convention d'intégration avec des ressortissants de l'UE/AELE qui ne disposent d'aucune connaissance d'une langue nationale suisse. En revanche, l'autorité peut leur recommander par oral ou par écrit de suivre un cours de langue et d'intégration. Le non-respect des recommandations ne peut être sanctionné.

Art. 58b Contribution de l'employeur à l'intégration (titre)

La majeure partie de l'immigration en Suisse vise le marché du travail. Pour cette raison, les employeurs sont appelés à contribuer à l'encouragement de l'intégration. La présente disposition repose entre autres sur le principe selon lequel les coûts externes potentiels d'une mauvaise intégration ne sauraient être reportés sur la société, mais qu'ils doivent l'être sur les entreprises qui ont recruté le personnel en question à l'étranger. Il est logique que les employeurs qui embauchent du personnel étranger encouragent l'intégration de ces travailleurs par des mesures ciblées et éliminent les éventuelles discriminations. Ce principe est du reste également dans l'intérêt des employeurs dans la mesure où une bonne intégration contribue à un engagement plus efficace de la part des travailleurs et donc à une plus haute valeur ajoutée.

Aujourd'hui déjà, les entreprises suisses apportent leur pierre à l'édifice de l'intégration. En effet, nombreuses sont celles qui encouragent l'acquisition de compétences de base (mathématiques de tous les jours, recours aux technologies de l'information et de la communication, lire et écrire et les connaissances de base des principaux droits et devoirs). Cependant, des déficits existent en ce qui concerne l'intégration des membres de la famille venus en Suisse au titre du regroupement familial. Des améliorations sont possibles. En effet, même des mesures relativement aisées à réaliser, comme le fait d'informer des conditions de vie en Suisse peuvent stimuler le désir de s'intégrer.

La contribution des entreprises et des employeurs est tributaire de leurs possibilités et ne doit pas conduire à des différences de traitement choquantes entre les différentes catégories de travailleurs. L'employeur peut soutenir les efforts d'intégration de ses employés, par exemple en mettant à leur disposition du temps de travail pour suivre des mesures d'encouragement linguistique, en contribuant financièrement à la participation des offres d'encouragement de l'intégration, en organisant des cours en interne ou en soutenant des institutions d'utilité publique œuvrant dans le domaine

⁶² RS 0.142.112.681

de l'encouragement de l'intégration. L'élaboration de brochures destinées à des groupes particuliers ou la mise sur pied de séances d'information sont également envisageables. D'éventuelles discriminations peuvent être prévenues ou combattues au moyen de directives prévoyant des sanctions, des mécanismes de médiation ou d'adaptations idoines dans l'embauche.

Dans quelques cantons, les employeurs sont d'ores et déjà tenus par la loi d'encourager l'intégration. C'est ce que prévoit par exemple Bâle-Ville à l'art. 4, al. 6 de la loi cantonale sur l'intégration de la population migrante.

La mise en œuvre concrète de cet article sera développée conjointement avec les employeurs, éventuellement avec le concours d'autres acteurs de l'économie et du monde du travail (partenaires sociaux).

Art. 83a (nouveau) Admission provisoire avec convention d'intégration

Actuellement, quelque 24 000 personnes sont admises à titre provisoire en Suisse (2010: 23 471). La tendance est en légère hausse (4796 personnes ont été admises provisoirement en 2010, contre 4112 qui ont vu leur admission levée). Une grande partie des étrangers bénéficiant de ce statut demeurent durablement en Suisse. Pour cette raison, le législateur a prévu, lors de l'entrée en vigueur de la LEtr le 1^{er} août 2008, que cette catégorie de personnes bénéficierait également de l'encouragement de l'intégration et qu'elle aurait un accès illimité au marché suisse de l'emploi (art. 85, al. 6, LEtr).

Le taux d'activité des personnes en âge de travailler admises provisoirement se situe aux alentours de 30 %. Il est par conséquent nettement inférieur à celui d'autres catégories de personnes. Une grande partie de ces personnes dépend de l'aide sociale. Une participation accrue des personnes admises à titre provisoire revêt par conséquent une signification particulière, en vue de garantir une bonne intégration et d'éviter ainsi des coûts indésirables pour l'économie.

Les autorités compétentes ont la possibilité de conclure des conventions d'intégration avec les titulaires d'une admission provisoire (al. 1). Compte tenu de leur faible participation au marché de l'emploi, la convention devrait insister notamment sur l'intégration professionnelle. A cet égard, l'al. 3 complète les objectifs mentionnés à l'art. 58a, al. 2, du présent projet de modification de loi.

Désormais, les personnes admises à titre provisoire seront tenues de conclure une convention d'intégration dès lors qu'elles remplissent les conditions requises (al. 3), qui sont en principe les mêmes que pour la prolongation de l'autorisation de séjour (art. 33, al. 5). S'agissant de personnes admises à titre provisoire, la conclusion d'une convention d'intégration est possible aussi à certaines conditions dans les cas visés par l'art. 62, let. b, par exemple parce que l'exécution d'une peine privative de liberté n'entraîne pas forcément la levée de l'admission provisoire, pour autant que l'exécution du renvoi ou de l'expulsion ne soit pas licite (cf. art. 83, al. 7, en relation avec l'art. 83, al. 3). *De facto*, il faudra conclure une convention d'intégration avec une grande part des personnes admises à titre provisoire, car beaucoup d'entre elles risquent de devoir toucher de l'aide sociale.

Le canton de St-Gall, par exemple, conclut systématiquement des conventions d'intégration avec les personnes admises à titre provisoire. En contrepartie, elles

obtiennent après cinq années la possibilité de transformer l'autorisation F en une autorisation de séjour ordinaire de type B (autorisation de séjour à l'année). Selon les premières estimations, cette mesure d'incitation aurait contribué à améliorer le taux d'activité des personnes admises à titre provisoire.

Art. 84, al. 5

Avant d'octroyer une autorisation de séjour au titulaire d'une admission provisoire, l'autorité tiendra tout particulièrement compte de la contribution de l'étranger à son intégration et de l'observation de la convention d'intégration. C'est pourquoi ce dernier critère constitue une forte incitation à bien s'intégrer.

Art. 96, al. 1 Pouvoir d'appréciation

L'al. 1 subit une adaptation formelle, le terme «intégration» étant substitué à «degré d'intégration». En effet, l'intégration ne peut être mesurée de manière objective mais seulement évaluée (cf. les commentaires relatifs à l'art. 58).

Art. 100b Commission pour les questions de migration

Cet article remplace l'actuel art. 58 LEtr. Au 1^{er} janvier 2008, la Commission fédérale des étrangers (CFE) et la Commission fédérale des réfugiés (CFR) ont été dissoutes et remplacées par la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). Les bases légales nécessaires et la terminologie doivent encore être adaptées. Le projet de modification de la LAsi et de la LEtr soumis aux Chambres le 26 mai 2010⁶³ contient lui aussi un nouvel art. 58 de même teneur. Il faudra déterminer à la fin de la procédure de consultation ou lors des délibérations parlementaires dans laquelle des deux procédures législatives il faut procéder à l'adaptation.

Le mandat de la CFM couvre les questions relevant du domaine de la migration. Dans ce contexte, le terme «étrangers» inclut aussi les personnes relevant du domaine de l'asile, à savoir, les requérants d'asile, les réfugiés reconnus, les réfugiés admis provisoirement, les personnes admises à titre provisoire ainsi que les personnes à protéger (al. 2).

Depuis 2008 déjà, l'ODM et les cantons assument une grande part des tâches d'encouragement de l'intégration auparavant dévolues à la CFE. La nouvelle disposition définit clairement, sur la base de la répartition actuelle des tâches, les compétences respectives de l'ODM et de la CFM en matière d'encouragement de l'intégration.

S'agissant de l'encouragement de l'intégration par la Confédération, la CFM peut être entendue sur certaines questions précises en sa qualité de commission consultative en matière de politique migratoire. En outre, la CFM peut demander à l'ODM de financer la réalisation de projets d'intégration d'importance nationale (al. 4).

⁶³ Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010 (10.052)
FF 2010 4035

Les autres adaptations sont de nature formelle. Elles reflètent le fait que la CFM a compétence pour tous les étrangers, y compris ceux relevant du domaine de l'asile et des réfugiés.

Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle⁶⁴ (LFPr)

Art. 3, let. c

La formation professionnelle est essentielle pour une bonne intégration et occupe de ce fait une place particulière dans l'approche axée sur les structures ordinaires. La LFPr est à compléter par des dispositions visant à encourager l'égalité des chances entre Suisses et étrangers (Rapport évolution 2010, ch. 6.1). Le Conseil fédéral entend pérenniser et développer les mesures qui ont fait leurs preuves dans le cadre du catalogue des mesures d'intégration de la Confédération* (Rapport sur les mesures d'intégration 2007 et rapports sur la mise en œuvre des mesures 2008, 2009 et 2010⁶⁵). Ainsi, on évite les conséquences négatives qu'entraîne pour l'individu, la société et l'économie, l'inexploitation des potentiels d'un grand nombre d'habitants.

La LFPr vise notamment à permettre aux individus de s'épanouir sur les plans professionnel et personnel, de s'intégrer dans la société et à garantir l'égalité des chances de formation sur le plan social et à l'échelle régionale (art. 3, let. a et c, LFPr). La modification proposée de l'art. 3 LFPr (Buts) souligne la portée de l'égalité des chances et de l'intégration des étrangers (let. c).

Une autre adaptation encore de la LFPr a été examinée. Il en est ressorti qu'elle n'était pas nécessaire vu que les objectifs de la loi et les dispositions existantes garantissent que l'encouragement de l'égalité des chances entre Suisses et étrangers et de l'intégration des étrangers se fait de manière ciblée dans les structures ordinaires du domaine de la formation. L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) prévoit une mise en œuvre comme suit:

- Base de la collaboration interinstitutionnelle (art. 1 LFPr): la collaboration avec les institutions de la Confédération et des cantons ainsi qu'avec les organisations du monde du travail est un principe fondamental de la formation professionnelle. Une disposition régissant de manière plus précise la collaboration interinstitutionnelle – comme c'est par exemple le cas à l'art. 68^{bis}, al. 1, let. e^{bis}, LAI ou à l'art. 59, al. 5, LACI – n'est pas nécessaire pour des raisons de systématique. En effet, la collaboration interinstitutionnelle constitue un principe conducteur de la LFPr. La formulation très générale de l'art. 1 LFPr va du reste plus loin que celle d'autres lois.
- Encouragement de mesures en faveur des groupes défavorisés (art. 7 en relation avec l'art. 55, al. 1, let. e et f, LFPr).

⁶⁴ RS 412.10

⁶⁵

<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/berichte/integration.html>

- Préparation à la formation professionnelle initiale (art. 12 LFPr): mesures pour préparer à la formation professionnelle initiale les personnes qui, arrivées à la fin de la scolarité obligatoire, accusent un déficit de formation.
- Prise en compte des besoins individuels (art. 18 LFPr): possibilité d'écourter ou de prolonger la durée de la formation professionnelle initiale. Une offre d'encadrement individuel spécialisé est prévue pour les personnes engagées dans une formation professionnelle initiale de deux ans et qui ont des difficultés.
- Cours facultatifs et cours d'appui dans les écoles professionnelles (art. 22 LFPr).
- Reconnaissance des acquis de formation (art. 33 LFPr) et délivrance d'équivalences (art. 68 LFPr): cette disposition permet de tenir compte, d'une part, des expériences professionnelles et extra-professionnelles que les étrangers ont acquises dans leur pays d'origine et en Suisse, d'autre part, des diplômes étrangers lorsque la personne concernée souhaite obtenir un diplôme professionnel suisse reconnu.
- Orientation professionnelle, universitaire et de carrière (art. 49 LFPr): lors des tests, elle doit systématiquement prendre en considération les potentiels spécifiques mais aussi les lacunes des étrangers. Le cas échéant, il sera nécessaire de former davantage les conseillers d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière aux compétences transculturelles ou d'associer aux démarches, des intermédiaires communautaires et des spécialistes du travail interculturel.
- Subventions en faveur de prestations particulières d'intérêt public (art. 55 LFPr): cette disposition permet de promouvoir des projets d'encouragement de l'intégration de jeunes issus de l'immigration*, par exemple des mesures visant à soutenir la formation des parents dans le domaine de la formation professionnelle.

Loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979⁶⁶ (LAT)

Art. 1, al. 2, let. f, et art. 29a

La LAT régit les planifications territoriales dans tous les domaines à incidence spatiale en vue d'harmoniser entre elles les diverses fonctions spatiales. Les nouvelles dispositions relatives à l'intégration se fondent sur l'art. 121 Cst. et la compétence fédérale qui en découle en matière d'encouragement de l'intégration des étrangers.

L'art. 1 (Buts) complète les objectifs de l'aménagement du territoire en y ajoutant les aspects relevant de l'intégration et de la cohésion sociale.

Le nouvel art. 29a vise à pérenniser le programme «Projets urbains» et à l'inscrire définitivement dans les attributions de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

L'aménagement du territoire a une influence sur l'intégration des étrangers. En vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 22 août 2007 sur l'encouragement de l'intégration (Rapport sur les mesures d'intégration 2007), six services fédéraux de cinq départe-

⁶⁶ RS 700

ments encouragent conjointement pendant une phase pilote (2008-2011), au titre du programme «Projets urbains», onze projets pilotes dans des villes de petite et moyenne taille et des communes⁶⁷. Ayant sur leur territoire un ou plusieurs quartiers qui connaissent des difficultés en termes de cohabitation et de parc immobilier et, plus généralement, une qualité de vie déficitaire, ces villes et communes comptent corriger cette situation en recourant à une approche globale. Le suivi du programme atteste que celui-ci a contribué à améliorer sensiblement la qualité de vie et l'intégration sociale en mettant à disposition des logements attrayants, en revalorisant les espaces extérieurs ou en créant des offres (supplémentaires) en faveur des personnes âgées, des familles défavorisées et des jeunes. En 2010, les services fédéraux concernés ont décidé de réaliser une nouvelle phase pilote de 2012 à 2015 afin d'approfondir les expériences et de les compléter. Compte tenu de l'évolution démographique et spatiale et de la ségrégation en Suisse, le Conseil fédéral prévoit d'inscrire ce programme dans la continuité et de le renforcer (cf. chap. 3.1.). De plus en plus souvent, des villes et des communes de taille plus petite sont touchées par des développements peu souhaitables dans certains quartiers. Si les grandes villes ont en règle générale constitué par elles-mêmes le savoir-faire et les ressources nécessaires pour y faire face, ceux-ci peuvent faire défaut dans les unités territoriales plus petites. Aussi des mesures y sont-elles souvent prises seulement lorsque les problèmes sont manifestes. Pour remédier à cette situation, la Confédération peut donner des impulsions ciblées au moyen d'incitations financières et de mise à disposition d'expériences.

L'encouragement prodigué par la Confédération vise en premier lieu à épauler et à inciter les communes à mettre sur pied les mesures requises pour pallier le développement problématique d'un quartier. Les projets encouragés sont choisis en fonction de critères spécifiques et compte tenu de leur intérêt au niveau suisse. L'échange d'expériences entre les participants et le transfert de connaissances vers d'autres services intéressés sont deux autres aspects importants. Par contre, il n'est pas prévu d'encourager des mesures dans le domaine de la construction. Le soutien par la Confédération est subsidiaire, la responsabilité du projet incombe à la commune. Les cantons doivent être associés le mieux possible au financement, à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet urbain afin de garantir, à ce niveau aussi, une amélioration des connaissances sur le développement des quartiers.

Vu que le développement des quartiers et des villes relève de différents acteurs, l'ARE va poursuivre la collaboration interdépartementale mise sur pied avec l'ODM, la CFM, l'Office fédéral du logement (OFL), le SLR et les autres services fédéraux intéressés. Les cantons seront associés plus étroitement que par le passé à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets.

⁶⁷ Rapport sur les mesures d'intégration du 30 juin 2007, Office fédéral des migrations, pp. 39-46;
<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=fr>.

*Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales*⁶⁸ (LPGA)

Art. 27, al. 2^{bis}, et 43, al. 1^{bis}

Le droit des assurances sociales LPGA est une loi-cadre. Celle-ci régit les bases du droit des assurances sociales ainsi que les dispositions applicables dans les procédures relevant du droit des assurances sociales. Aussi les dispositions de la LPGA ont-elles un effet sur d'autres lois du domaine des assurances sociales, pour autant que ces dernières n'excluent pas l'applicabilité de la LPGA.

Deux compléments concernant les dispositions procédurales générales doivent donner une meilleure assise à la compréhension dans le domaine des renseignements et des conseils (art. 27, al. 2^{bis}) et celui de l'instruction de la demande (art. 43, al. 1^{bis}). Ces compléments contribuent à prévenir des coûts sociaux supplémentaires.

L'art. 27, al. 2^{bis}, dispose que, dans leurs activités de renseignement, les assureurs et les organes d'exécution doivent satisfaire aux besoins spécifiques du cas individuel. Conformément au rapport et aux recommandations de la CTA concernant la mise en œuvre de l'art. 56 LETr (Information) de 2008⁶⁹, il ne s'agit pas de fournir tous les supports d'information et les offres de conseil dans des langues étrangères. Le principal objectif reste que les étrangers vivant en Suisse puissent communiquer et s'informer dans une langue nationale. Si la communication ne peut pas être établie d'une autre manière, il vaut la peine – selon la complexité et la constellation – d'investir, à titre préventif, dans la transmission des renseignements et des conseils, afin de pouvoir prendre les mesures nécessaires aussi rapidement que possible et d'éviter par là des dépenses supplémentaires.

L'art. 43, al. 1^{bis}, prévoit que l'assureur peut prendre des mesures appropriées afin de tenir compte des particularités individuelles de l'assuré. Cette clause s'appuie sur la jurisprudence du Tribunal fédéral, lequel juge que le recours par exemple à un interprète (ou à un interprète en langue des signes) est juridiquement fondé lorsque l'état de fait ne peut être établi d'une autre manière⁷⁰. Cette jurisprudence se fonde sur le droit constitutionnel d'être entendu et de l'obligation de vérifier en bonne et due forme l'état de fait. Le cas échéant, il vaut la peine de recourir non seulement à des interprètes mais également à des interprètes communautaires. En effet, les interprètes communautaires ne fournissent pas seulement une traduction strictement linguistique, mais peuvent également faire comprendre les différences de perception, de valeurs et de significations culturelles.

⁶⁸ RS 830.1

⁶⁹ http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=70&Itemid=82&lang=french, état au 1^{er} juillet 2011

⁷⁰ Cf. Acherman, Künzli, Übersetzen im Gesundheitsbereich: Ansprüche und Kostentragung Gutachten zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Direktionsbereich Gesundheitspolitik, Fachbereich Migration und Gesundheit, Berne 2008.

Dans les procédures relevant du droit des assurances sociales, la compréhension entre l'assuré, l'assureur et les autres personnes concernées, comme par exemple les experts, a une grande portée. Une compréhension optimale accélère la procédure, la rend plus efficiente et plus efficace, et permet donc d'éviter du travail inutile. En outre, on réduit le risque de diagnostics erronés dus à des malentendus interculturels. Ainsi, des thérapies inutiles et chères peuvent éventuellement être évitées. Une communication adéquate contribue aussi à une procédure plus équitable. Pour cette raison, les hôpitaux recourent déjà depuis plusieurs années avec succès aux services d'interprètes communautaires.

Les nouvelles dispositions visent également à empêcher que des enfants ou d'autres membres de la famille ne doivent jouer le rôle d'interprète. En effet, ces personnes ne sont pas qualifiées pour communiquer des informations médicales ou juridiques sensibles.

Actuellement, quelque 200 000 personnes vivant en Suisse ne comprennent ni une langue nationale ni l'anglais. En outre, même si nombre d'étrangers sont aptes à mener une discussion dans la vie courante, ils requièrent un appui linguistique pour comprendre des explications compliquées sur des questions touchant à la santé. Les difficultés de compréhension peuvent entraver un encadrement médical voire empêcher des succès thérapeutiques. La compréhension mutuelle entre les personnes de langue étrangère et les spécialistes qui prodiguent des conseils et procèdent à des examens ou des vérifications est nécessaire afin de satisfaire aux exigences qualitatives. De surcroît, l'interprétariat communautaire* contribue à la suppression de préjugés et atténue les possibilités discriminatoires ou conflictuelles.

L'interprétariat communautaire n'est pas onéreux. Souvent, il s'avère même moins coûteux qu'une traduction conventionnelle. Cette mesure n'entraîne pas de frais supplémentaires dans la mesure où un interprète communautaire se substitue à l'interprète. Cependant, il n'est pas exclu que le recours à ces prestations puisse entraîner une hausse des primes d'assurance.

Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité⁷¹ (LAI)

Art. 59, al. 3

La LAI vise à prévenir, réduire ou éliminer l'invalidité grâce à des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates, à compenser les effets économiques permanents de l'invalidité en couvrant les besoins vitaux dans une mesure appropriée et à aider les assurés concernés à mener une vie autonome et responsable (art. 1a LAI).

Les nouveautés proposées dans la LPGA y contribuent de manière significative.

La mention des services spécialisés et des services d'interprétariat communautaire dans l'intégration des étrangers souligne cet aspect dans le domaine de l'assurance-invalidité. En effet, ces services et centres de compétence sont en règle générale en contact direct avec les assurés et disposent, de ce fait, éventuellement d'informations importantes, grâce auxquelles l'assureur et les organes d'exécution peuvent plus facilement planifier des mesures d'intégration répondant aux besoins des intéressés.

⁷¹ RS 831.20

Art. 68^{bis}, al. 1, let. e^{bis}

Par ailleurs, l'art. 68^{bis}, al. 1, let. e^{bis}, doit contribuer à ce que les organes d'exécution de la législation sur l'asile, les étrangers et l'intégration soient expressément associés à la collaboration interinstitutionnelle entre les différentes organisations partenaires œuvrant dans le domaine de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité, de l'aide sociale, de l'orientation professionnelle et d'autres institutions publiques. Il s'agit en l'occurrence de centres de compétence communaux et cantonaux en matière d'intégration, de délégués cantonaux à l'intégration, d'offices cantonaux de la migration, etc. En effet, la clientèle des assurances sociales est fortement corrélée avec les personnes relevant de la législation sur l'asile, les étrangers et l'intégration (cf. de même les commentaires sur le nouvel art. 85f, al. 1, let. e, LACI). A cet égard, les organes d'exécution de la législation sur les étrangers et l'intégration, notamment les centres de compétence pour l'intégration des étrangers, disposent de compétences spécifiques.

Loi sur l'assurance-chômage du 25 juin 1982⁷² (LACI)

La LACI ne vise pas seulement à garantir une compensation convenable de manque à gagner, mais aussi à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés sur le marché du travail (art. 1a, al. 2, LACI).

En 2010, le taux de chômage était en moyenne de 3,9 %, les étrangers (7,5 %) étant beaucoup plus touchés par le chômage que les ressortissants suisses (2,8 %) ⁷³. En tant que base du service public de placement, la LACI joue un rôle important dans l'intégration des étrangers sur le marché du travail.

Art. 59, al. 5, et 59a, let. a et c

Les art. 59 à 72c LACI, qui réglementent les mesures relatives au marché du travail, prévoient que les autorités compétentes et les organes de l'assurance-invalidité collaborent aux fins d'assurer la réinsertion des chômeurs invalides (art. 59, al. 4, LACI). Une étroite collaboration entre les offices du travail et des institutions œuvrant dans le domaine de l'intégration des étrangers étant indispensable pour prévenir le chômage et lutter contre ce fléau, un nouvel al. 5 est créé par analogie.

Lors de l'analyse des besoins, il faut également prendre en considération les effets des mesures relevant du droit du travail sur l'intégration des étrangers et d'autres groupes de population particulièrement touchés par le chômage. C'est pourquoi l'art. 59a, let. a, LACI est adapté en conséquence. Désormais, les conséquences sur l'intégration devront être analysées au même titre que les répercussions pour chaque sexe. Aussi, les personnes issues de l'immigration* seront-elles mentionnées expressément à l'art. 59a, let. c. Le ch. 2 se rapporte aux chômeurs de longue durée, soit des personnes qui sont à la recherche d'un emploi depuis une année. L'expression «chômeurs de longue durée» utilisée au ch. 3 est une notion juridique ouverte et indéterminée qui peut concerner aussi d'autres groupes de personnes et n'a donc pas de caractère limitatif.

⁷² RS 837.0

⁷³ Source SECO; cf. www.amstat.ch (état au 20 janvier 2011)

Art. 66a, al. 1, let. c, et al. 3

Les mesures de formation revêtent une grande importance pour l'intégration professionnelle. Souvent, les étrangers ne peuvent pas suivre une formation adéquate, une formation de rattrapage ou un perfectionnement visant à maintenir leurs compétences, parce qu'ils manquent de ressources financières ou de compétences de base, n'ont pas la possibilité de demander une bourse d'études ou un prêt, ou parce qu'ils ont des lacunes d'ordre linguistique.

L'art. 66a LACI réglemente l'octroi d'allocations de formation. L'ajout «reconnu en Suisse» (al. 1, let. c, et al. 3) vise à ce que les personnes qui possèdent un diplôme d'une école professionnelle ou d'une haute école non reconnu en Suisse puissent demander des allocations de formation. Leur aptitude au placement s'en trouvera améliorée et le risque d'un chômage de longue durée diminué.

Art. 85f, al. 1, let. e

L'art. 85f LACI régit la collaboration interinstitutionnelle. Les organes d'exécution de la législation sur les étrangers et l'intégration, notamment les centres de compétence en matière d'intégration, disposent de compétences spécifiques, raison pour laquelle il faut pouvoir les associer (cf. de même les commentaires sur l'art. 68^{bis}, al. 1, let. e^{bis}, LAI).

En vertu de sa compétence d'exécution, le Conseil fédéral a adapté également l'art. 81a et la réglementation de l'indemnité en cas d'insolvabilité de l'assurance-chômage dans l'ordonnance sur l'assurance-chômage du 31 août 1983⁷⁴ (OACI) (Contrôle de l'efficacité des mesures).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La mise en œuvre de la LEtr et des diverses lois spéciales entraîne, dans quelques cas, des dépenses supplémentaires au-delà des moyens prévus dans le budget et le plan financier (cf. infra tableau 1).

Dans le budget annuel de l'ODM, le plafond des moyens destinés à l'encouragement spécifique de l'intégration (programmes d'intégration cantonaux) sera rehaussé de 20 millions de francs. Pour mettre en œuvre la disposition relative à la coordination et au pilotage de l'intégration (art. 54 LEtr), des ressources humaines supplémentaires de l'ordre de deux postes sont nécessaires à l'ODM. Comme il n'est pas prévu d'augmenter l'effectif de l'ODM, la compensation se fera par l'abandon de certaines tâches.

L'adaptation de l'art. 3 LFPr n'entraîne pas de coûts supplémentaires par rapport au budget et au plan financier.

De même, les modifications de la LPGA, de la LAI et de la LACI n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour la Confédération. Les coûts des nouveautés inhéren-

⁷⁴ RS 837.02

tes à la modification de la LACI sont couverts par le budget ordinaire de l'assurance-chômage.

La hausse des moyens nécessaires suite à l'adaptation de la LAT a été établie sur la base d'une étude sur les zones d'habitation ayant des besoins de développement particuliers, ainsi que sur les expériences faites depuis 2008 au titre du programme « Projets urbains ». Dans le calcul, on a également tenu compte d'expériences similaires à l'étranger⁷⁵. Pour réaliser une douzaine de projets par phase du programme, avec le suivi approprié, l'organisation régulière d'échanges d'expériences et la diffusion ciblée des connaissances, il faut un montant jusqu'à concurrence de 1.5 millions de francs par an.

Une institution devra être mandatée au niveau fédéral pour que la Confédération puisse effectuer l'assurance-qualité (formation et formation continue, développement de l'organisation) dans le domaine de la protection contre la discrimination, qui fait désormais partie intégrante des programmes d'intégration cantonaux. Le SLR n'étant pas en mesure d'exécuter ces tâches dans le cadre de son budget actuel, il faudra lui allouer un montant supplémentaire de l'ordre de 200 000 francs par an.

Le travail de l'OFSPPO en matière d'intégration à l'aide du sport devra se focaliser surtout sur la recherche et l'application des connaissances dans le sport pour la jeunesse et les adultes ainsi que dans les associations sportives. A cette fin et pour poursuivre les mesures éprouvées du catalogue des mesures d'intégration de la Confédération*, des moyens supplémentaires de l'ordre de 500 000 francs seront nécessaires.

Les nouvelles dispositions n'entraînent aucune mesure dans le domaine des constructions.

S'agissant des ressources matérielles et humaines nécessaires au-delà des moyens prévus, on escompte que la modification de la LEtr et des lois spéciales aura globalement les répercussions suivantes:

⁷⁵ En Allemagne, le *Bund*, les *Länder* et les communes réalisent depuis 1999 un programme conjoint intitulé «*Soziale Stadt*», qui apporte un soutien à plus de 500 collectivités territoriales. Quelque 110 millions d'euros sont à disposition chaque année pour des projets pilotes réalisés au titre des initiatives du gouvernement fédéral en matière d'intégration.

Adaptation de loi	Dépenses supplémentaires destinées à la mise en œuvre
LEtr Pilotage et coordination (art. 54)	-
LEtr Contributions financières (art. 56)	20 millions de francs (ODM)
Loi fédérale sur la formation professionnelle	-
Loi sur l'aménagement du territoire	1.5 million de francs (ARE)
Partie générale du droit sur les assurances sociales	-
Loi fédérale sur l'assurance-invalidité	
Loi sur l'assurance-chômage	-
Sans modification de loi concernant la protection contre la discrimination	200 000 francs (SLR au SG-DFI)
Sans modification de la loi sur l'encouragement du sport	500 000 francs (OFSPPO)
Total des ressources supplémentaires requises	Fr. 22 200 000.-

Tableau 1: Conséquences pour les finances (dépenses supplémentaires)

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Conformément à la décision de la CdC, les cantons et les communes doivent augmenter les dépenses pour l'encouragement spécifique de l'intégration proportionnellement à la hausse décidée par la Confédération.

L'encouragement de l'intégration est une tâche qui doit être menée conjointement par la Confédération, les cantons ainsi que les communes, chaque échelon étatique apportant sa contribution en fonction de ses compétences (approche axée sur les structures ordinaires). C'est pourquoi chaque collectivité publique a pour mission de veiller à la réalisation de la politique et de l'encouragement de l'intégration et à y affecter les ressources humaines nécessaires.

L'examen de l'intégration effectué lors de l'octroi de l'autorisation d'établissement, lors du regroupement familial ou une année après l'entrée en Suisse est une tâche

relevant de la souveraineté cantonale en exécution du droit sur les étrangers (voir ch. 5.1.). Suite aux adaptations du droit en vigueur, l'examen sera plus contraignant et plus systématique. Cependant, compte tenu d'environ 30 000 demandes par an, il faudra, comme jusqu'à présent, se contenter d'un examen formel des dossiers. Les frais supplémentaires inhérents par exemple à l'attestation de connaissances linguistiques seront dans une large mesure à la charge du requérant.

La conclusion de conventions d'intégration conformément à l'art. 58a, fondée sur l'art 33, al. 5, comme condition à une prolongation de l'autorisation de séjour et sur l'art. 83a, al. 3, pour la transformation d'une admission provisoire, entraîne au niveau cantonal des coûts supplémentaires qui ne sont pas chiffrables. A l'instar de l'examen des demandes d'autorisation de séjour ou d'établissement, la conclusion d'une convention d'intégration ressortit aux cantons en exécution du droit des étrangers (voir 5.1.). Pour sa part, la Confédération finance les tâches qui lui incombent en la matière dans le cadre de son propre budget. Les coûts inhérents à la conclusion de conventions d'intégration ne sauraient être imputés sur les programmes cantonaux d'intégration, qui sont cofinancés par la Confédération.

3.3 Conséquences économiques

Une intégration réussie suppose notamment une formation adéquate, l'exercice d'une profession et un mode de vie autonome et sain. Elle contribue à minimiser le risque d'une dépendance sociale et d'une invalidité et réduit par conséquent les coûts économiques. L'intégration a une grande portée économique.

L'approche axée sur les structures ordinaires, combinée avec l'encouragement spécifique ponctuel de l'intégration destiné à combler les éventuelles lacunes, permet de mieux utiliser les potentiels des étrangers tout en remédiant aux insuffisances. Les étrangers disposant d'une bonne formation et bien intégrés contribuent à la création de valeurs en Suisse et, par ce biais, à la pérennité de nos œuvres sociales. La Suisse est tributaire des travailleurs étrangers qualifiés, notamment dans les domaines médical et technique.

Une étude réalisée en 2007 en Allemagne, sur mandat de la Fondation Bertelsmann, a mis en évidence que la non-intégration causait à l'Etat chaque année une perte de recettes (impôts et primes d'assurances sociales) de l'ordre de 3,5 à 7 milliards d'euros. La différence de l'imposition fiscale des étrangers intégrés par rapport à celle des non intégrés est estimée à 3100 euros par personne et par an⁷⁶.

En Suisse, on ne dispose actuellement d'aucune analyse comparable. Si l'étude allemande ne peut pas être transposée sans autre à la Suisse, elle suggère néanmoins que les gains économiques d'une bonne intégration sont supérieurs aux coûts de

⁷⁶ Tobias Fritschi, Heidi Stutz et Susanne Schmutz: Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen, juin 2007 (cf. http://www.buerobass.ch/pdf/2007/kosten_der_nichtintegration_zusammenfassung.pdf, état au 28 avril 2011).

l'encouragement de l'intégration. Une étude de l'OCDE publiée en 2007 parvient à la même conclusion⁷⁷.

3.4 Autres conséquences

La politique d'intégration vise à favoriser et garantir durablement la cohésion sociale dans l'intérêt de la nation. L'égalité des chances dans la participation à la vie économique, sociale et culturelle du pays constitue le socle d'une société équitable et aussi dénuée de conflits que possible. Ainsi, le présent projet de modification de loi répond au but de la Confédération tel que défini à l'art. 2 Cst.

4 Liens avec le programme de la législature

Le présent objet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁷⁸ et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁷⁹.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Le projet se fonde sur l'art. 121, al. 1, Cst., selon lequel l'entrée en Suisse, le séjour et l'établissement des étrangers relèvent de la compétence de la Confédération. Les dispositions sur l'intégration font partie intégrante de la réglementation du séjour et de l'établissement.

Dans les questions étroitement liées à la police des étrangers, notamment l'entrée en Suisse, le séjour, l'établissement et la sortie de Suisse, la Confédération dispose de compétences législatives étendues. Aussi les cantons ne sont-ils pas habilités à légiférer dans les domaines réglementés de manière exhaustive par la Confédération.

Par contre, la Confédération n'a pas de compétence étendue en ce qui concerne l'intégration de manière générale⁸⁰. En particulier, l'encouragement de l'intégration est une tâche qui doit être menée conjointement par la Confédération, les cantons et les communes. L'encouragement de l'intégration dans les divers domaines (structu-

⁷⁷ Étude économiques de l'OCDE, Suisse, 2007, pp. 127-174

(http://www.oecd.org/document/1/0,3746,fr_2649_34111_39566081_1_1_1_1,00.html, site consulté le 5 octobre 2011)

⁷⁸ FF **2008** 639, 654, 662 s.

⁷⁹ FF **2008** 7745

⁸⁰ Alberto Achermann, Jörg Künzli, Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat. Berne, 2011. p. 134 s. Voir de même: Alberto Achermann. Bundeskompetenzen im Integrationsbereich: Kurzgutachten für das Bundesamt für Migration im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz. Bereich der Integration. Décembre 2008.
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf>

res ordinaires*), comme par exemple l'école, la formation professionnelle ou l'assurance-chômage, se fonde sur les compétences constitutionnelles concernées.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse et avec les accords internationaux auxquels elle est liée, notamment les accords bilatéraux du 21 juin 1999 et du 26 octobre 2004 avec l'UE et ses Etats membres. A l'exception des dispositions sur les visas et sur les frontières de l'accord d'association à Schengen, le droit international ne restreint pas la compétence de la Confédération de réglementer l'entrée en Suisse ainsi que le séjour, l'établissement et l'intégration des ressortissants d'Etats tiers. Les liens entre cet avant-projet et les art. 8 et 14 CEDH sont explicités dans les commentaires relatifs aux art. 42 à 44, sous le ch. 2 du présent rapport. Les dispositions contraignantes visent exclusivement les ressortissants d'Etats tiers. Le projet n'introduit aucune nouvelle restriction à l'égard de personnes qui relèvent de l'ALCP⁸¹ et de la Convention AELE du 21 juin 2011⁸² (cf. art. 2 LEtr et commentaires relatifs à l'art. 58a). Ces personnes peuvent participer volontairement à des mesures d'intégration et il est possible de leur soumettre des recommandations au sens de l'art. 58a, al. 3. Le non-respect des recommandations n'entraîne aucune sanction.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet sera adopté sous la forme d'une loi fédérale.

5.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., le projet doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil étant donné que la décision entraîne de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. L'art. 56 est soumis au frein des dépenses.

5.5 Respect des principes de la loi sur les subventions

Le financement est régi par les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁸³. La portée des diverses subventions pour les objectifs visés par la Confédération, le pilotage financier et matériel des subventions ainsi que la procédure d'octroi des contributions sont explicités sous les ch. 1.3, 1.5 et 3.1 à 3.3.

⁸¹ RS 0.142.112.681

⁸² RS 0.632.31

⁸³ RS 616.1

5.6 Délégation de compétences législatives

L'art. 56, al. 4, habilite le Conseil fédéral à fixer le montant des contributions versées au titre de l'encouragement de l'intégration. Cette disposition garantit la sécurité de la planification et répond aux résultats des négociations avec les cantons, qui se sont engagés à consacrer eux aussi des fonds à l'encouragement de l'intégration. De cette manière, il sera possible de rester flexible par rapport à l'évolution de la migration.

En outre, la Confédération peut attribuer d'autres tâches à la commission spécialisée en vertu de l'art. 100*b*, al. 5.

Glossaire

Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR)	Recommandation détaillée, développée par le Conseil de l'Europe et qui vise à ce que l'apprentissage et l'utilisation des langues ainsi que les compétences linguistiques des apprenants soient transparents et comparables et répondent à leurs besoins. Le CECR répartit l'ensemble des tests linguistiques européens répertoriés en six niveaux de difficulté afin de pouvoir comparer les offres des différents prestataires.
Catalogue des mesures d'intégration de la Confédération	<p>Le 22 août 2007, le Conseil fédéral a adopté un train de 46 mesures d'intégration impliquant quinze services fédéraux en vue d'encourager l'intégration dans les structures ordinaires au niveau fédéral (Rapport sur les mesures d'intégration 2007). Les mesures concernent en priorité la langue, la formation, le travail et l'intégration sociale. Chaque année, le DFJP établit à l'intention du Conseil fédéral un rapport sur l'avancement des mesures.</p> <p>Le Conseil fédéral entend poursuivre de manière ciblée ces mesures et, le cas échéant, les renforcer ou en développer de nouvelles (continuation du catalogue des mesures d'intégration).</p>
Concept-cadre d'encouragement des connaissances linguistiques (FIDE)	Système de formation linguistique intitulé «FIDE – Apprendre, enseigner et évaluer le français, l'italien et l'allemand en Suisse», qui s'inscrit dans le prolongement des recommandations du curriculum-cadre. Le concept directeur est axé sur les champs d'action et des scénarios (par ex. rechercher un médecin, participer à une rencontre parents-enseignants, contacter les autorités). Il repose sur des objectifs d'apprentissage clairs et du matériel didactique, un compagnon d'apprentissage (portfolio) et un instrument d'évaluation (passeport linguistique FIDE). Le concept-cadre est conforme au Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR).
Convention d'intégration	Obligation formulée lors de l'octroi d'une autorisation de séjour de conclure un accord entre l'autorité compétente et un étranger; fixe de manière transparente et contraignante des objectifs, des mesures et des sanctions.
Critères d'intégration	Critères servant à apprécier l'intégration individuelle.

Curriculum-cadre pour l'encouragement linguistique des migrants	Fondé sur le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) qui considère l'être humain en tant qu'acteur social. Il constitue la base conceptuelle des instruments du concept-cadre d'encouragement linguistique (FIDE).
Encouragement spécifique de l'intégration	Offres d'encouragement de l'intégration complétant celles fournies par les structures ordinaires ou comblant les lacunes existant dans celles-ci. Elles servent également de soutien aux structures ordinaires pour remplir leur mission.
Intégration	Processus social et individuel d'insertion et d'accueil basé sur la réciprocité, qui requiert à la fois la participation des migrants et celle de la société d'accueil ainsi que de ses membres.
Interprétariat communautaire	Permet une compréhension mutuelle entre des personnes de diverses origines linguistiques en tenant compte du contexte social et culturel des interlocuteurs. L'interprète dispose des connaissances de base requises dans le domaine de la communication interculturelle, afin que des interlocuteurs d'origines différentes puissent se comprendre. Il connaît les malentendus et conflits possibles pouvant résulter de ce type de situation et sait réagir en conséquence.
Mesure d'intégration	Mesure devant faciliter l'intégration d'une seule personne ou de groupes en satisfaisant ses/leurs besoins.
Obstacles à l'intégration	Eléments du contexte social, structurel ou juridique qui entravent l'intégration ou l'empêchent.
Personnes issues de l'immigration	Personnes – peu importe leur nationalité – dont les parents sont nés à l'étranger, qui ont immigré (migrants) ou qui sont nés en Suisse en tant que descendants d'immigrés.
Politique d'intégration	Ensemble des conditions cadres juridiques et effectives fixées par l'Etat ayant un impact sur l'intégration.
Programme d'intégration	Ensemble des mesures, activités ou projets coordonnés et axés sur les besoins, qui s'adressent à des groupes spécifiques et qui doivent faciliter leur intégration.
Projets-pilotes	Programmes ou projets innovants ayant un impact vérifiable et durable, dont l'application à large échelle promet un gain considérable en termes d'intégration et dont les résultats sont transposables à d'autres situations.

Recommandations en matière d'intégration

Recommandation faite à un étranger en vue d'encourager son intégration, qui s'attache aux lacunes en matière d'intégration, à la situation souhaitée et aux mesures envisageables.

Structures ordinaires

Offres sociales et publiques, domaines, institutions et instituts de droit public dont l'accessibilité doit être garantie et qui visent l'autonomie de la personne:

notamment l'école, la formation professionnelle, le marché du travail, le secteur de la santé, les assurances sociales et d'autres domaines de gestion des prestations et des aspects de la vie sociale tels que la vie associative, le quartier et le voisinage.

Annexe

Interventions parlementaires relatives aux thèmes de l'intégration (état : 17 octobre 2011)

Intervention	Titre	Etat des délibérations
Motion 08.3094 (Hutter)	Expulsion des étrangers qui refusent de s'intégrer	Transmis
Motion 08.3616 (Barthassat)	Accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal	Transmis
Motion 09.3005 (CIP-CN)	Bonnes connaissances d'une langue nationale et intégration réussie en tant que conditions préalables à la naturalisation	Transmis
Postulat 09.3168 (Aubert)	Egalité des chances pour les jeunes d'origine étrangère dans la recherche d'une place d'apprentissage	Transmis
Postulat 09.4027 (Amacker-Amman)	Les musulmans en Suisse. Rapport	Transmis
Postulat 09.4037 (Leuenberger)	Davantage d'informations sur les communautés musulmanes de Suisse	Transmis
Motion 09.4039 (Maire)	Votation sur l'initiative anti-minarets et intégration	Transmis
Motion 09.4229 (Tschümperlin)	Aider efficacement les victimes de mariages forcés	Transmis
Motion 09.4230 (Tschümperlin)	Adapter l'offre de cours de langues aux besoins	Transmis
Postulat 10.3018 (Malama)	Rapport complet sur les musulmans de Suisse	Transmis
Motion 10.4043 (Tschümperlin)	Tenir compte de l'intégration des enfants dans l'examen des cas de rigueur.	Transmis
Motion 10.4144 (Estermann)	Nouvelles règles d'immigration pour une meilleure intégration	Traité
Postulat 10.3667 (Baet-	Pour une politique	Traité

tig)	d'intégration proche des attentes de la population	
Initiative parlementaire 09.505 (Groupe libéral-radical)	Loi-cadre pour une politique d'intégration	Non encore traité au conseil
Motion 09.4160 (Groupe libéral-radical)	Mettre en chantier une loi-cadre sur l'intégration	Traité
Motion 09.4231 (Tschümperlin)	Développer une culture de bienvenue	Traité
Motion 09.4341 (Maury Pasquier)	Adapter l'offre de cours de langues aux besoins	Traité
Postulat 10.3069 (Groupe PDC)	Intégration des étrangers	Traité
Motion 10.3248 (Groupe libéral-radical)	Usage judicieux des conventions d'intégration	Traité
Motion 10.3343 (CIP-CN)	Loi-cadre sur l'intégration	Traité par les deux conseils
Initiative parlementaire 08.406 (Müller)	Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer	Donné suite
Initiative parlementaire 08.420 (Pfister)	Concrétisation légale de l'intégration	Donné suite
Motion 08.3059 (Lukas Reimann)	Permis d'établissement et maîtrise linguistique	Traité
Postulat 08.3817 (Groupe des Verts)	Cours de langue pour migrants durant les heures de travail	Traité
Postulat 08.3816 (Groupe des Verts)	Enseignement de la langue maternelle pour les enfants allophones	Traité
Postulat 08.3815 (Groupe des verts)	Introduction des curriculum vitae anonymes lors du recrutement par la Confédération	Traité
Postulat 08.3814 (Groupe des Verts)	Intégration des personnes issues de l'immigration dans les commissions extraparlimentaires	Traité
Motion 08.3813 (Groupe des Verts)	Recrutement d'étrangers au sein de l'administration fédérale	Traité

Motion 08.3159 (Daguet)	Bons de formation et crédits-temps pour promouvoir l'intégration linguistique des migrants	Traité
Motion 08.3302 (Tschümperlin)	Standard linguistique de naturalisation. Prise en compte de l'hétérogénéité	Traité
Initiative parlementaire 08.468 (Groupe de l'UDC)	Pas de naturalisation sans de bonnes connaissances orales et écrites de la langue de sa commune	Traité