

13.030

**Message  
relatif à la modification de la loi sur les étrangers  
(Intégration)**

du 8 mars 2013

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre le projet d'une modification de la loi fédérale sur les étrangers, en vous proposant de l'adopter.

Simultanément, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2008 | M | 06.3445 | L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat (E 21.3.2007, Schiesser; N 19.12.2007; E 11.3.2008) |
| 2008 | M | 06.3765 | Plan d'action pour l'intégration (N 19.12.2007, Wyss; E 2.6.2008)   |
| 2009 | M | 08.3094 | Expulsion des étrangers qui refusent de s'intégrer (N 3.6.2009, Hutter; E 23.09.2009)                                 |
| 2010 | M | 09.4230 | Adapter l'offre de cours de langues aux besoins (N 3.3.2010, Tschümperlin; E 1.6.2010)                                |
| 2011 | M | 10.3343 | Loi-cadre sur l'intégration (N 17.12.2010, CIP; S 10.03.2011; N 15.12.2011)   |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 mars 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*L'objectif d'une politique d'intégration réussie est de renforcer la cohésion sociale sur la base des valeurs de la Constitution. Elle doit notamment contribuer à réaliser l'égalité des chances. Le potentiel des habitants doit être mis en valeur en tenant compte de leur diversité. La responsabilité individuelle des étrangers en matière d'intégration doit être encouragée. La présente révision répond à ces exigences. Elle affermit le caractère contraignant et réciproque de la politique d'intégration suisse.*

### Contexte

*Dans son rapport du 5 mars 2010 à l'intention des Chambres fédérales concernant l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération, le Conseil fédéral a annoncé qu'il procéderait à un examen approfondi des dispositions fédérales en vigueur en matière d'intégration des étrangers et qu'il proposerait des mesures ciblées pour combler les déficits qui subsistent en la matière.*

*La présente révision prévoit, outre une adaptation et une restructuration des dispositions sur l'intégration contenues dans la loi fédérale sur les étrangers, une adaptation d'autres textes de loi à l'échelon fédéral. La révision tient compte du fait qu'une politique d'intégration réussie doit être comprise comme une tâche associant tous les acteurs concernés.*

### Contenu du projet

*La politique d'intégration de la Confédération continuera à se fonder sur l'approche éprouvée selon laquelle l'intégration doit se dérouler en premier lieu dans les structures ordinaires, c'est-à-dire à l'école, dans la formation et la vie professionnelle, dans le domaine de la santé et dans le quartier. Lorsque de telles structures ordinaires font défaut ou s'avèrent insuffisantes, les lacunes doivent être comblées par des programmes et des projets spécifiques. L'acquisition de compétences linguistiques est une condition essentielle à l'intégration. Aussi un concept-cadre relatif à l'encouragement des connaissances linguistiques a-t-il été mis au point. Il définit des normes concernant les objectifs d'apprentissage, la teneur des cours et l'évaluation des compétences linguistiques (concept d'encouragement linguistique «fide»).*

*Les adaptations ciblées de la loi fédérale sur les étrangers visent à ce que les étrangers contribuent également de leur propre responsabilité à la réussite de l'intégration. Le présent projet prévoit, de manière générale, que désormais seuls les étrangers intégrés pourront recevoir une autorisation d'établissement. Cette disposition s'appliquera également aux étrangers qui bénéficient de la libre circulation et aux conjoints étrangers de ressortissants suisses ou de titulaires d'une autorisation d'établissement. Les étrangers qui sont entrés en Suisse au titre du regroupement familial devront attester de connaissances de la langue nationale parlée au lieu de domicile ou prouver qu'ils sont prêts à apprendre cette langue en participant à une offre d'encouragement linguistique.*

---

*La réussite de l'intégration doit être favorisée par des incitations positives, notamment par une amélioration du statut au regard du droit des étrangers. Les étrangers doivent désormais avoir droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement ordinaire après un séjour de dix ans en Suisse s'ils sont intégrés.*

*Lorsque l'intégration ne se déroule pas de manière favorable, les autorités compétentes devront conclure des conventions d'intégration ad hoc. Afin que les autorités puissent accomplir cette tâche, les obligations de communiquer prévues dans la loi fédérale sur les étrangers doivent être étoffées. Désormais, le non-respect d'une convention d'intégration et d'autres décisions constituera un motif explicite de révocation.*

*Des recommandations en matière d'intégration doivent être émises à l'intention des étrangers avec lesquels il n'est pas possible de conclure de convention d'intégration pour des raisons juridiques. Sont notamment concernés les ressortissants de l'UE/AELE ou les membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse.*

*En outre, les critères d'intégration déterminants (respect de l'ordre et de la sécurité publics, respect des valeurs de la Constitution fédérale, compétences linguistiques, volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation) dans les différents actes législatifs relevant du droit des migrations (loi sur l'asile, loi sur les étrangers, loi sur la nationalité) doivent être uniformisés et coordonnés.*

### **Conséquences financières**

*La mise en œuvre des réglementations proposées entraînera des dépenses au-delà des moyens alloués ces dernières années. Ces coûts supplémentaires, qui s'élèvent à 20,7 millions de francs par an, sont d'ores et déjà inscrits dans le plan financier 2014–2016. En contrepartie, une intégration réussie contribue à minimiser le risque d'une dépendance sociale et réduit par conséquent les coûts économiques.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2132</b>
<b>1 Présentation du projet</b>	<b>2135</b>
1.1 Contexte	2135
1.2 Dispositif proposé	2137
1.3 Appréciation de la solution retenue	2142
1.3.1 Solutions examinées: nouvelle loi sur l'intégration ou révision partielle de la loi sur les étrangers	2142
1.3.2 Avis émis dans le cadre de la procédure de consultation	2142
1.4 Adéquation des moyens requis	2144
1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	2144
1.5.1 Droit européen	2144
1.5.2 Allemagne	2145
1.5.3 Autriche	2145
1.5.4 France	2145
1.5.5 Bases juridiques cantonales dans le domaine de l'intégration	2146
1.6 Classement d'interventions parlementaires	2146
<b>2 Commentaire des dispositions</b>	<b>2147</b>
<b>3 Conséquences</b>	<b>2172</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	2172
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	2174
3.3 Conséquences économiques	2174
3.4 Conséquences pour la société	2175
<b>4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral</b>	<b>2175</b>
4.1 Relation avec le programme de la législature	2175
4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	2175
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>2175</b>
5.1 Constitutionnalité et légalité	2175
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales	2176
5.3 Conformité à la loi sur les subventions	2176
5.4 Protection des données	2176
<b>Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) (Intégration) (Projet)</b>	<b>2179</b>

# Message

## 1 Présentation du projet

### 1.1 Contexte

La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)<sup>1</sup> est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Elle a posé les grandes lignes de la politique d'intégration suisse au niveau de la loi (art. 4 et 53 à 58 LEtr). L'introduction de la LEtr a permis d'encourager l'intégration des étrangers dont le séjour est légal et durable. Ont été inscrits dans la loi à l'échelon fédéral non seulement les principes de la politique d'intégration mais aussi les mesures d'encouragement. La LEtr visait à améliorer la coordination des mesures d'intégration et la collaboration entre les acteurs concernés. L'importance de la volonté des étrangers à s'intégrer a également été soulignée en tant qu'élément moteur d'une intégration réussie.

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est la plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes pour une politique des agglomérations commune en Suisse. Le 29 juin 2009, elle a adopté un rapport et des recommandations en vue de développer la politique d'intégration suisse (Rapport CTA 2009)<sup>2</sup>. Le rapport dresse un état des lieux bilan de l'évolution dans les domaines liés à l'intégration (formation, sécurité sociale, santé, société, participation politique, naturalisation). Il recommande de fonder la politique d'intégration et l'encouragement de l'intégration sur les principes suivants:

- L'objectif de l'intégration est de renforcer la cohésion sociale sur la base des valeurs de la Constitution fédérale (principes de base: «réaliser l'égalité des chances», «mettre en valeur les potentiels», «tenir compte de la diversité», «exiger la responsabilité individuelle»).
- L'encouragement de l'intégration repose sur des principes communs: il se fait dans tous les domaines de la société et relève de la responsabilité des divers acteurs impliqués (intégration axée sur les structures ordinaires). Il se fait en partenariat entre les acteurs étatiques et non étatiques et concerne avant tout les domaines de la formation, du travail et de l'intégration sociale.
- L'encouragement spécifique de l'intégration est renforcé (par ex. accueil des immigrés, information et, si besoin, premier conseil, renforcement des mesures spéciales en faveur de groupes-cibles, etc.).
- Le pilotage et la coordination de la politique d'intégration sont améliorés à tous les niveaux (élaboration et mise en œuvre de stratégies et de plans d'action, dialogues sur l'intégration institutionnalisés, communication commune).
- Les objectifs de la politique d'intégration et de l'encouragement de l'intégration sont inscrits dans des bases légales à tous les niveaux institutionnels. Des mesures législatives porteront en particulier sur la protection contre la discrimination.

<sup>1</sup> RS 142.20

<sup>2</sup> Disponible sous: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Rapports > Intégration (état au 4 février 2013).

La motion Schiesser «L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat» (06.3445, transmise sous forme de mandat d'examen le 11 mars 2008) et la motion du Groupe socialiste «Plan d'action pour l'intégration» (06.3765, transmise le 2 juin 2008) chargeaient le Conseil fédéral d'examiner des mesures supplémentaires dans le cadre de la politique d'intégration. Le 5 mars 2010, le Conseil fédéral a adopté son rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération qui donnait suite à ces deux motions (Rapport évolution 2010)<sup>3</sup>. Ce rapport, pour lequel les acteurs compétents dans le domaine de l'intégration ont été sollicités, se fonde sur les expériences réalisées lors de la mise en œuvre de la LEtr. Il tient également compte des recommandations susmentionnées de la CTA. Bien que la politique d'intégration ait, dans l'ensemble, fait ses preuves, le Conseil fédéral a identifié quatre domaines dans lesquels il était nécessaire d'agir:

- Le fédéralisme et la variété des thèmes couverts par l'intégration conduisent à l'implication de nombreux acteurs; les responsabilités ne sont pas toujours clairement définies. L'intégration doit davantage être ancrée comme tâche transversale.
- L'encouragement spécifique de l'intégration doit davantage être pris en compte tout comme les difficultés d'accessibilité des étrangers et les offres parfois insuffisantes d'encouragement spécifique de l'intégration.
- Une intégration réussie suppose de responsabiliser davantage les migrants et de développer leurs aptitudes. Il convient de veiller à ce que l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution soit respectée.
- Le dialogue sur l'intégration doit être approfondi entre tous les acteurs concernés. Les organes existants sont en principe à même de répondre aux besoins.

Le 30 mars 2011, le Conseil fédéral a pris acte de la note de discussion du Département fédéral de justice et police (DFJP) concernant la future politique d'intégration et décidé d'approuver un plan d'intégration. Ce plan préconise la poursuite des mesures proposées (adaptation des bases légales dans le domaine de la politique d'intégration selon le principe «encourager et exiger», renforcement de l'encouragement spécifique de l'intégration et du dialogue sur l'intégration).

Le 23 novembre 2011, le Conseil fédéral a envoyé en consultation un avant-projet de modification de la LEtr et d'autres textes de loi. La consultation s'est achevée le 23 mars 2012.

La motion «Loi-cadre sur l'intégration» (10.3343) de la Commission des institutions politiques du Conseil national a été transmise le 15 décembre 2011. Elle charge le Conseil fédéral d'élaborer, sur la base du Rapport évolution 2010, une loi-cadre sur l'intégration ou une révision de la LEtr et des lois spéciales concernées. D'autres interventions parlementaires ont demandé des adaptations ponctuelles dans le domaine de l'intégration (cf. liste en annexe).

Le 29 août 2012, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la consultation et chargé le DFJP de rédiger le présent message.

<sup>3</sup> Disponible sous: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Rapports > Intégration (état au 4 février 2013).

## 1.2

### Dispositif proposé

Afin de souligner la grande portée sociale de l'intégration, il est prévu de renommer la LEtr et de l'intituler «Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration» (LEI). L'actuel chap. 8 sur l'intégration sera remanié en profondeur. Parallèlement, les autres lois fédérales pertinentes seront complétées par des dispositions disposant que l'intégration doit être encouragée dans le respect de l'égalité des chances. Sont concernées la loi fédérale du 13 décembre 2005 sur la formation professionnelle<sup>4</sup>, la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>5</sup>, la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité<sup>6</sup> et la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage<sup>7</sup>.

Dans le Rapport évolution 2010, le Conseil fédéral avait annoncé qu'il allait examiner l'opportunité d'adapter l'ensemble des lois spéciales qui touchent l'intégration (loi fédérale sur la formation professionnelle, loi sur l'assurance-chômage, loi sur les contributions à la formation, loi sur l'encouragement du sport, loi sur les activités de jeunesse, loi sur la statistique fédérale, etc.). L'idée d'une adaptation de toutes les lois concernées a cependant été rejetée car l'intégration est déjà inscrite dans de nombreux domaines, notamment grâce au catalogue des mesures<sup>8</sup> de la Confédération. Aussi le Conseil fédéral préfère-t-il renforcer les mesures d'encouragement de l'intégration 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 les mesures éprouvées et en développer de nouvelles, par exemple dans les domaines du sport des jeunes et des adultes, de la statistique (indicateurs sur l'intégration) ou de la santé (continuation de la stratégie Migration et santé)<sup>9</sup>. Le projet de loi est fondé sur le principe de la contrepartie: encourager d'une part, exiger de l'autre. 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. Aussi la Confédération, les cantons et les communes s'emploient-ils à réduire les obstacles à l'intégration. Les programmes d'intégration cantonaux constituent un instrument important pour coordonner la politique d'intégration.

L'intégration doit être favorisée par des incitations positives, par exemple en améliorant le statut de séjour d'une personne qui s'est bien intégrée. C'est pourquoi le projet prévoit un droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement lorsque les conditions déjà requises aujourd'hui sont remplies (séjour de dix ans en Suisse, absence de motifs de révocation au sens de l'art. 62 LEtr) et que l'étranger est intégré en Suisse (cf. art. 34, al. 2). De même, le droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement du conjoint étranger d'un ressortissant suisse, du titulaire d'une autorisation d'établissement ou d'une personne bénéficiant de la libre circulation dépendra expressément de leur degré d'intégration. D'autre part, l'étranger doit engager sa

<sup>4</sup> RS 412.10

<sup>5</sup> RS 700

<sup>6</sup> RS 831.20

<sup>7</sup> RS 837.0

<sup>8</sup> Cf. le rapport sur les mesures d'intégration 2007; disponible sous: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Rapports > Intégration (état au 4 février 2013).

<sup>9</sup> 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), disponible sous: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Rapports > Intégration (état au 4 février 2013).

responsabilité personnelle en vue de s'intégrer. Une mauvaise intégration doit pouvoir être sanctionnée par le droit des étrangers, par exemple en cas de non-respect d'une convention d'intégration imputable à une faute de l'intéressé. Il doit également être possible, en dernier recours et dans le respect du principe de proportionnalité, de révoquer ou de ne pas prolonger une autorisation.

De manière générale, les exigences en matière d'intégration doivent être plus contraignantes que jusqu'à présent. Les principes importants de l'intégration fixés dans l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE)<sup>10</sup> doivent désormais être inscrits au niveau de la loi.

Les points centraux de ce projet sont les suivants:

### *Intégration axée sur les structures ordinaires*

La politique d'intégration de la Confédération privilégie une approche axée sur les structures ordinaires. En d'autres termes, l'intégration doit se faire en premier lieu à l'école, durant la formation, au travail, dans le domaine de la santé, etc., et sur place, dans les quartiers. Le rapport de l'ODM sur les problèmes d'intégration des étrangers en Suisse<sup>11</sup> a mis en exergue, dans onze domaines, les points où existaient les plus grands déficits. Par la suite, l'approche basée sur les structures ordinaires a été ébauchée sous forme de 46 mesures concrètes dans le Rapport à l'intention du Conseil fédéral sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers<sup>12</sup> proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents. Les expériences faites jusqu'à présent s'avèrent positives.

Pour être efficaces, les mesures dans les structures ordinaires doivent être aménagées en fonction des besoins. Ainsi, il est possible de mieux tenir compte des particularités propres à chaque cas et d'exiger que les acteurs impliqués se conforment aux règles. L'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires permet de créer des synergies et donc de réaliser des économies. En vue de mettre en œuvre cette approche au niveau national, il est prévu d'inscrire explicitement l'obligation de s'intégrer dans les principales lois spéciales concernées.

### *Encouragement spécifique de l'intégration*

Lorsque les structures ordinaires font défaut ou ne répondent que partiellement aux besoins, les lacunes doivent être comblées par des programmes et des projets spécifiques. L'encouragement spécifique de l'intégration complète donc l'encouragement de l'intégration mis en œuvre dans les structures ordinaires. Il favorise par exemple l'apprentissage linguistique des étrangers qui ne peuvent pas acquérir de connaissances suffisantes d'une langue nationale à l'école obligatoire. Par ailleurs, il soutient les structures ordinaires dans l'accomplissement de leur mandat d'intégration et contribue ainsi à l'égalité des chances entre Suisses et étrangers. Les employeurs

<sup>10</sup> RS 142.205

<sup>11</sup> Cf. le rapport 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, ODM, juillet 2006, disponible sous: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Rapports > Intégration (état au 4 février 2013).

<sup>12</sup> Cf. le rapport sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées par les services fédéraux compétents, ODM, 30 juin 2007, disponible sous: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Rapports > Intégration (état au 4 février 2013).



seront quant eux sollicités pour soutenir l'intégration de leurs employés (cf. art. 58c).

Les projets pilotes doivent être poursuivis. Ils donnent des impulsions importantes au développement de la politique d'encouragement de l'intégration. De surcroît, les expériences ainsi faites peuvent servir aux programmes cantonaux et aux mesures d'encouragement spécifique de l'intégration.

### *Critères d'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). A titre d'exemple, l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement ne doit être possible que si l'étranger est apte à bien communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile. L'acquisition de compétences linguistiques joue un rôle clé dans le processus d'intégration. L'ordonnance d'exécution relative aux présentes modifications doit définir concrètement quelles compétences linguistiques sont requises dans chaque cas (cf. commentaire relatif à l'art. 58a sous ch. 2).

Une intégration réussie suppose que tous les étrangers en Suisse parviennent à être indépendants sur le plan financier et acquièrent un niveau de formation aussi élevé que possible. Cette disposition est conforme au principe constitutionnel de la responsabilité individuelle et sociale (cf. art. 6 Cst.); chaque personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'Etat et de la société. La volonté de participer aujourd'hui à la vie économique et de se former est la condition de l'indépendance financière de demain. Les circonstances particulières (par ex. personnes à charge) doivent être prises en compte.

Tous les étrangers sont tenus de respecter la sécurité et l'ordre publics de même que les valeurs consacrées par la Constitution fédérale (par ex. égalité de traitement entre hommes et femmes, reconnaissance de la scolarité obligatoire) à chaque étape du processus d'intégration.

### *Promotion linguistique*

L'acquisition de compétences linguistiques joue un rôle clé en matière d'intégration. En 2007 déjà, le Conseil fédéral avait chargé l'ODM de définir un concept-cadre relatif à l'encouragement des connaissances linguistiques<sup>13</sup>. Il s'agit de définir des normes communes concernant les objectifs d'apprentissage, la teneur des cours, la qualification des enseignants et l'évaluation des compétences linguistiques. Ces travaux se fondent sur le curriculum-cadre pour l'encouragement linguistique des migrants<sup>14</sup>. Ce curriculum fait partie des mesures fédérales en faveur de l'assurance qualité et du développement de la qualité. Il se fonde sur les méthodes de formation des adultes à l'apprentissage d'une seconde langue et sur le Cadre européen commun de référence pour les langues.

<sup>13</sup> Cf. le Rapport sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées par les services fédéraux compétents, ODM, 30 juin 2007, disponible sous: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Rapports > Intégration (état au 4 février 2013).

<sup>14</sup> Disponible sous: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Rapports > Intégration (état au 4 février 2013).

Les autres instruments liés au concept-cadre «fide – Apprendre, enseigner et évaluer le français, l’italien et l’allemand en Suisse»<sup>15</sup> sont à un stade avancé. Ils sont progressivement introduits depuis 2012 dans les mesures d’encouragement linguistique soutenues par la Confédération. Fide vise essentiellement à ce que les intéressés soient en mesure de maîtriser des situations concrètes tirées du quotidien (par ex. consultation médicale, entretien avec un enseignant, prise de contact avec les autorités). La procédure et l’instrument d’évaluation correspondant (par ex. passeport de langues), actuellement en cours d’élaboration, doivent garantir que les compétences linguistiques sont établies de manière uniforme.

### *Protection contre la discrimination*

Les discriminations empêchent les étrangers de participer de leur propre responsabilité à la vie économique et sociale et freinent leur intégration. Le Conseil fédéral estime que les prescriptions générales du droit pénal et du droit privé, les actes législatifs de droit public en vigueur ainsi que les garanties de droit international public offrent déjà une protection très étendue contre les discriminations<sup>16</sup>. Conformément aux recommandations du rapport CTA 2009, l’interdiction de la discrimination doit s’inscrire dans le cadre de l’encouragement spécifique de l’intégration. Les services spécialisés dans l’intégration doivent être en mesure de fournir ou de procurer des conseils compétents concernant la protection juridique contre la discrimination et les procédures à suivre. La mise en œuvre incombe aux cantons (et aux communes). La Confédération participera financièrement et assurera la coordination et le contrôle de la qualité. Ces tâches seront assumées par le Service de lutte contre le racisme au Département fédéral de l’intérieur (DFI). A cet effet, le crédit annuel du service devra être augmenté de 200 000 francs par an. Les moyens financiers qui s’y rapportent sont déjà inscrits dans le plan financier 2014–2016 du DFI.

### *Conventions et recommandations d’intégration*

Aujourd’hui, des conventions d’intégration sont conclues en cas de besoin avec les ressortissants d’Etats tiers en situation de regroupement familial et avec les personnes exerçant une activité d’encadrement ou d’enseignement (cf. art. 7 OIE). Les conventions d’intégration sont appliquées de manière très diverse dans les cantons. Cette situation doit être corrigée en vue d’une politique d’intégration uniforme sur le plan national. Les conventions d’intégration doivent uniquement être employées de manière ciblée et non de façon systématique. La conclusion d’une convention d’intégration est judicieuse lorsque des indices figurant dans le dossier de l’intéressé laissent à penser que l’intégration évoluera défavorablement. Dans ce contexte, les obligations de communiquer prévues dans la LEtr doivent être complétées (cf. commentaire relatif à l’art. 97, al. 3, let. e, sous ch. 2). En cas de déficits d’intégration avérés, il convient d’agir le plus rapidement possible. La conclusion systématique de conventions d’intégration occasionnerait par ailleurs un surcroît de travail disproportionné pour les cantons.

La convention d’intégration doit indiquer de manière claire à l’étranger ce que l’on attend de lui pour qu’il soit en mesure de se conformer à l’exigence de responsabilité individuelle. Cette convention sera fréquemment utilisée en matière d’acquisition de connaissances linguistiques. Le non-respect d’une convention d’intégration par la

<sup>15</sup> Cf. [www.fide-info.ch/fr/](http://www.fide-info.ch/fr/) (état au 4 février 2013).

<sup>16</sup> Cf. Rapport évolution 2010, p. 47 ss.

propre faute de l'intéressé doit, en dernier recours, aboutir à la non-prolongation ou à la révocation de l'autorisation (cf. commentaire relatif à l'art. 62, let. f, sous ch. 2).

Il est également prévu d'adresser des recommandations en matière d'intégration aux étrangers avec lesquels il n'est pas possible, pour des raisons juridiques, de conclure une convention d'intégration (cf. art. 58b). Cette disposition concerne notamment les étrangers qui bénéficient de la libre circulation.

### *Financement*

L'adaptation des dispositions relatives aux contributions fédérales à l'intégration avait déjà été décidée dans le cadre de la révision partielle du 14 décembre 2012<sup>17</sup> de la loi sur l'asile. Cette adaptation concerne notamment l'actuel art. 55 LEtr. Les dispositions relatives au financement n'ont pas été contestées lors des délibérations parlementaires et doivent également être reprises dans la présente révision.

Une adaptation anticipée de cette disposition dans le cadre de la révision partielle de la LAsi était souhaitée, notamment pour des raisons de temps. Compte tenu du Rapport CTA 2009 et du Rapport évolution 2010, la Confédération et les cantons souhaitaient une mise en œuvre rapide.

Les contributions fédérales seront désormais versées aux cantons dans le cadre de conventions-programmes au sens de l'art. 20a, de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités<sup>18</sup> et sur la base de programmes d'intégration cantonaux. La Confédération augmentera sa contribution financière à l'encouragement spécifique de l'intégration de 20 millions de francs par an. Cette augmentation des fonds est liée à la condition que les cantons adaptent eux aussi de manière conséquente les fonds dévolus à l'encouragement spécifique de l'intégration. Cette nouvelle réglementation du système de financement permet d'harmoniser le domaine des contributions financières. Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 23 novembre 2011, les besoins supplémentaires d'un montant de 20 millions de francs liés à l'encouragement spécifique de l'intégration (programmes d'intégration cantonaux) sont déjà inscrits dans le plan financier 2014–2016 du DFJP.

### *Renforcement du pilotage*

L'encouragement de l'intégration doit être renforcé par un meilleur pilotage de la part du Conseil fédéral. Par ailleurs, la bonne collaboration avec les cantons doit être poursuivie.

Parmi les organes interdépartementaux institués à des fins de coordination figurent, entre autres, le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM), qui assume le pilotage, et le Comité interdépartemental «Intégration» (CII). Des améliorations peuvent être apportées en améliorant encore l'efficacité des mandats et la coopération entre ces organes et en introduisant un suivi des diverses mesures. En vue du suivi des effets de l'intégration et de la planification des mesures, il s'agit de faire en sorte de disposer des données statistiques appropriées (indicateurs de l'intégration; concernant la coordination en général, cf. commentaire relatif à l'art. 56 sous ch. 2).

<sup>17</sup> FF 2012 8943

<sup>18</sup> RS 616.1

## **1.3 Appréciation de la solution proposée**

### **1.3.1 Solutions examinées: nouvelle loi sur l'intégration ou révision partielle de la loi sur les étrangers**

Deux solutions ont été examinées afin de relever les défis dans le domaine de l'intégration: une révision partielle de la LEtr (solution A) ou la création d'une nouvelle loi ou loi-cadre sur l'intégration (solution B). Les Chambres fédérales ont discuté ces solutions lors 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» et ont laissé au Conseil fédéral le soin de trancher.

Le Conseil fédéral estime que la solution A présente plus d'avantages. Elle 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) en matière d'intégration. Fondée sur une conception globale de l'intégration, la solution B aurait une plus forte portée symbolique, mais elle soulèverait toute une série de questions constitutionnelles car la Confédération ne dispose que de compétences législatives partagées, pour autant même qu'elle en possède, dans de nombreux domaines liés à l'intégration<sup>19</sup>.

### **1.3.2 Avis émis dans le cadre de la procédure de consultation**

L'avant-projet du 23 novembre 2011 prévoyait que les conditions d'admission des personnes assurant un encadrement ou un enseignement, les domaines sur lesquels doit porter l'encouragement de l'intégration et les critères d'évaluation de l'intégration seraient réglés à l'échelon de la loi et non plus de l'ordonnance. La prolongation d'une autorisation de séjour devait dépendre de la réussite de l'intégration. Par ailleurs, l'avant-projet prévoyait que le regroupement familial de membres de la famille d'un ressortissant suisse ou d'un étranger possédant une autorisation d'établissement ou de séjour n'était admis que si les membres de la famille se sont inscrits à un cours de langue ou s'ils apportent la preuve de leur connaissance d'une langue nationale. Il prévoyait également que les autorités compétentes doivent impérativement conclure des conventions d'intégration en présence de risques de non-intégration. Il apportait par ailleurs des précisions aux principes de l'intégration, à l'encouragement de l'intégration et à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'instrument de la première information devait être introduit au niveau de la loi. Enfin, l'avant-projet prévoyait de modifier les dispositions relatives au financement et de définir de manière plus précise l'instrument de la convention d'intégration et de la recommandation en matière d'intégration.

La procédure de consultation s'est déroulée du 23 novembre 2011 au 23 mars 2012. En tout, 21 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), sept partis politiques, trois associations faîtières des communes et des villes et cinq associations faîtières de l'économie ainsi que 54 autres groupements intéressés se sont exprimés.

<sup>19</sup> Cf. Achermann, Alberto: Bundeskompetenzen im Integrationsbereich. Kurzgutachten im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz, Berne, 20 décembre 2008, disponible en allemand sous: [www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf) (état au 4 février 2012).

La majorité des participants à la procédure de consultation approuve l'orientation du projet, en particulier la consolidation de l'approche axée sur les structures ordinaires, la hausse des moyens financiers affectés à l'encouragement de l'intégration, le renforcement de la protection contre la discrimination, la mise en œuvre de programmes cantonaux d'intégration et l'adaptation des bases légales spéciales de la Confédération.

Des critiques ont porté sur la conclusion systématique et obligatoire de conventions d'intégration, le contenu de ces conventions, l'exigence d'une bonne intégration en vue de la prolongation du permis de séjour, les critères d'évaluation de l'intégration ainsi que l'introduction d'exigences linguistiques pour le regroupement familial. L'examen systématique de l'intégration ainsi que la conclusion systématique de conventions d'intégration ont été rejetées en raison de la charge de travail importante qui en découle.

La solution proposée tient largement compte des avis exprimés par les participants à la procédure de consultation. L'approche axée sur les structures ordinaires, qui a fait ses preuves, est poursuivie et l'encouragement spécifique de l'intégration viendra combler, au travers de programmes et de projets, les lacunes qui subsistent. De même, l'encouragement de l'acquisition de compétences linguistiques est maintenu. L'application des conventions d'intégration sera harmonisée à l'échelle de la Suisse. Ces conventions devront impérativement être conclues lorsque des indices laissent à penser que l'intégration évoluera de manière défavorable. A cette fin, l'obligation de communiquer prévue dans la LEtr va être étendue. D'autres adaptations ponctuelles de la LEtr permettront d'accélérer l'intégration des étrangers. Ces adaptations concernent par exemple les conjoints de ressortissants suisses ou de titulaires d'une autorisation d'établissement. Désormais, ces personnes ne pourront obtenir une autorisation d'établissement que si elles sont intégrées (cf. commentaire relatif aux art. 42, al. 3, et 43, al. 2, sous ch. 2).

Les principales modifications apportées suite à la procédure de consultation sont les suivantes:

- abandon de la vérification systématique de l'intégration pour la prolongation de l'autorisation de séjour;
- abandon de l'obligation de prouver la connaissance de la langue pour le regroupement familial avec des ressortissants suisses;
- abandon de l'examen et de la conclusion systématiques de conventions d'intégration;
- création d'un droit à obtenir une l'autorisation d'établissement en cas de bonne intégration;
- introduction de sanctions pour non-respect de la convention d'intégration;
- élargissement des obligations en matière de communication de données visées à l'art. 97, al. 3, LEtr.

## **1.4 Adéquation des moyens requis**

La contribution de la Confédération à l'encouragement spécifique de l'intégration se compose actuellement de 16 millions de francs versés au titre du programme des points forts pour l'intégration du DFJP 2008–2011, qui a été prolongé pour les années 2012 et 2013), 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). 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 de loi nécessiterait des moyens supplémentaires. Dans son 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 besoins supplémentaires constatés par la CTA ne sont pas entièrement finançables. Comme il l'a indiqué dans le Rapport évolution 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. Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 23 novembre 2011, les besoins supplémentaires sont déjà inscrits dans le plan financier 2014–2016 du DFJP.

Désormais, tous les domaines de l'encouragement spécifique 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, sont escomptées des charges supplémentaires de l'ordre de 0,7 million de francs par an à l'échelon fédéral (cf. ch. 3.1). Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 23 novembre 2011, ces charges sont déjà inscrites dans le plan financier 2014–2016.

## **1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

### **1.5.1 Droit européen**

L'intégration constitue également un domaine politique relativement nouveau dans les autres Etats européens. Les approches préconisées sont fortement imprégnées par les particularités nationales.

En novembre 2004, le Conseil des ministres européens de la Justice et des Affaires intérieures a adopté un certain nombre de principes en vue de la mise en place de base d'un cadre européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers<sup>20</sup>. Toutefois, les directives qu'ils contiennent n'ont pas de caractère contraignant. Le 20 juillet 2011, la Commission européenne a présenté un nouvel Agenda européen

<sup>20</sup> Common Basic Principles for Immigrant Integration in the European Union (Principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne), du 19 novembre 2004, disponible en anglais sous: [www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf](http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf) (état au 29 octobre 2012).

pour l'intégration des ressortissants de pays tiers. Les principes de base et mesures proposés concordent dans une large mesure avec ceux qui prévalent en Suisse<sup>21</sup>.

### **1.5.2 Allemagne**

En Allemagne, la nouvelle loi sur l'immigration est entrée en force le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Elle remplace la loi sur les étrangers de 1965, qui avait subi une révision totale en 1990. 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 leur connaissance de la langue allemande est insuffisante ou qu'ils dépendent de l'aide sociale ou des allocations de chômage.

### **1.5.3 Autriche**

Le Plan d'action national pour l'intégration adopté le 19 janvier 2010 est coordonné par le ministère de l'Intérieur. Il 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. L'objectif est de regrouper toutes les mesures et initiatives de politique d'intégration et de mieux ancrer l'encouragement de l'intégration dans les différents domaines sociaux. La nouvelle loi modifiant le droit des étrangers est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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. La convention d'intégration sert à promouvoir l'intégration des étrangers légalement établis dans le pays. Elle vise essentiellement à ce que les personnes concernées acquièrent la maîtrise de la langue.

### **1.5.4 France**

La politique de la France en matière d'admission et d'intégration vise les étrangers provenant d'Etats tiers hors UE/AELE qui reçoivent pour la première fois une autorisation de séjour en France et s'y installent durablement. Le Contrat d'accueil et d'intégration constitue un élément important de cette politique. Introduit le 1<sup>er</sup> janvier 2007, il est conclu avec tous les étrangers provenant d'Etats tiers. Après

<sup>21</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions du 20 juillet 2011, disponible sous: [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1\\_DE\\_ACT\\_part1\\_v3.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_DE_ACT_part1_v3.pdf) (état au 4 février 2013).

avoir résidé cinq ans en France, l'étranger peut demander une carte de résident à condition de disposer d'un revenu et d'un logement stables. L'intégration (par ex. respect de l'ordre juridique, connaissances linguistiques suffisantes) est prise en compte.

### **1.5.5 Bases juridiques cantonales dans le domaine de l'intégration**

La LEtr<sup>22</sup> et l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE)<sup>23</sup> 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). Six cantons se sont dotés d'une loi sur l'intégration assortie d'une ordonnance correspondante (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Neuchâtel, Vaud). Dans le canton de Berne, le Conseil-exécutif a adopté le 25 avril 2012 un projet de loi sur l'intégration qui a été soumis au Grand Conseil. Dans les cantons du Jura, de Zurich et de Zoug, il existe une ordonnance sur l'intégration, mais pas de loi spécifique. 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, Obwald, Saint-Gall, Schwyz, Tessin, Thurgovie, Uri, Valais). 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. Certains textes de loi comprennent en outre des dispositions complémentaires sur la protection contre la discrimination. Dans le cadre de l'élaboration des programmes d'intégration cantonaux 2014–2017, les cantons dresseront un état des lieux des bases légales.

### **1.6 Classement d'interventions parlementaires**

La présente modification de la LEtr permet de classer les motions transmises au Conseil fédéral qui demandaient une adaptation ou un développement du droit de l'intégration. Il s'agit des interventions parlementaires suivantes:

- Motion 06.3445 (Schiesser): L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat;
- Motion 06.3765 (Groupe socialiste): Plan d'action pour l'intégration;
- Motion 08.3094 (Hutter): Expulsion des étrangers qui refusent de s'intégrer;

<sup>22</sup> RS 142.20

<sup>23</sup> RS 142.205



- Motion 09.4230 (Tschümperlin): Adapter l'offre de cours de langues aux besoins.

Le plan d'intégration adopté le 30 mars 2011 par le Conseil fédéral (adaptation des bases légales dans le domaine de la politique d'intégration selon le principe «encourager et exiger», renforcement de l'encouragement spécifique de l'intégration et du dialogue sur l'intégration), l'inscription dans la loi de l'approche axée sur les structures ordinaires, le renforcement de l'encouragement linguistique et une plus grande implication des cantons et des communes permettent d'atteindre les objectifs des motions Schiesser et Groupe socialiste.

La possibilité de lier l'octroi de l'autorisation de séjour à la conclusion d'une convention d'intégration permet, inversement, de révoquer, en relation avec l'art. 62, let. f, LEI, une autorisation de séjour lorsque la convention n'est pas respectée. Les demandes formulées dans la motion Hutter sont donc prises 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 atteints.

## 2 **Commentaire des dispositions**

### *Titre*

La loi fédérale sur les étrangers (LEtr) est rebaptisée «loi fédérale sur les étrangers et l'intégration» (LEI). Cet ajout souligne l'importance qui est donnée à l'intégration des étrangers.

### *Art. 26a*

L'admission de personnes assurant un encadrement religieux ou dispensant un cours de langue et de culture de leur pays d'origine est aujourd'hui régie par l'art. 7 OIE. Cette disposition sera désormais inscrite dans la loi. Les conditions générales d'admission étant réglées au chap. 5 de la LEtr, il est en effet plus logique, notamment sous l'angle de la systématique, d'y régler également l'admission des personnes assurant un encadrement ou un enseignement.

*Al. 1:* 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 peuvent uniquement être admises en vue de l'exercice d'une activité lucrative si elles satisfont non seulement aux qualifications personnelles et aux conditions relatives au marché du travail (notamment art. 21 et 23 LEtr) mais également aux exigences en matière d'intégration. Ces personnes exercent une fonction importante qui leur assure reconnaissance et respect au sein de leur communauté. De surcroît, il leur arrive également d'être sollicitées dans le cadre du dialogue avec les autorités locales. Vu leur rôle dans l'intégration des étrangers, il est essentiel qu'elles connaissent l'environnement social et les conditions de vie en Suisse et qu'elles respectent l'ordre juridique suisse. C'est pourquoi les personnes qui défendent des points de vue extrémistes et tentent de les imposer sont exclues d'emblée.

Dès leur admission, les étrangers doivent être capables de se faire comprendre dans la langue nationale parlée sur le lieu de travail. Des connaissances linguistiques conformes au niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues (cf. art. 7, al. 1, let. b, OIE) sont aujourd'hui exigées. Les compétences linguistiques requises (niveau de langue) seront réglementées, comme jusqu'à présent, au niveau de l'ordonnance d'exécution (cf. commentaire relatif à l'art. 58a), qui devra donc être adaptée en conséquence.

*Al. 2:* si l'intéressé n'atteint pas le niveau requis lors de la décision relative à l'autorisation, il faudra, comme jusqu'à présent, fixer les objectifs linguistiques requis dans le cadre d'une convention d'intégration. Ceux-ci devront être atteints au plus tard lors de la prolongation de l'autorisation. Si tel n'est pas le cas, l'autorité compétente pourra révoquer l'autorisation ou refuser de la prolonger (cf. art. 62, let. f).

*Al. 3:* Des exceptions à l'obligation d'attester de connaissances linguistiques suffisantes sont possibles pour les étrangers qui ne travaillent que quelques semaines ou quelques mois en Suisse (par ex. pour les imams pendant le Ramadan). Il serait en effet disproportionné d'avoir les mêmes exigences à l'égard de ces personnes.

Depuis 2005, l'ODM reçoit chaque année 40 à 60 demandes d'autorisation de séjour pour des personnes assurant un encadrement religieux (dont 4 à 8 pour des imams) et 20 à 40 demandes pour des engagements de courte durée jusqu'à quatre mois. Ces personnes en provenance d'Etats tiers viennent en Suisse en vertu d'une admission au titre du marché du travail. A cet égard, il y a lieu de relever que l'art. 26a ne s'applique ni aux citoyens de l'UE/AELE, ni aux ressortissants d'Etats tiers qui sont titulaires d'une autorisation de séjour délivrée par un Etat membre de l'UE/AELE et qui sont détachés en Suisse pour une activité d'enseignement au titre d'un rapport contractuel particulier. Il ne s'applique pas non plus aux personnes qui entrent en Suisse munies d'un visa touristique. Dans ces cas, les contrôles d'admission se fondent sur l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>24</sup>, la Convention instituant l'AELE<sup>25</sup> et les prescriptions relatives à l'entrée et à l'octroi de visas de la LEI. L'art. 5 de l'annexe I à l'ALCP et l'art. 5, annexe K, appendice 1, de la Convention instituant l'AELE prévoient que les droits octroyés par les dispositions de l'accord peuvent être limités par des mesures justifiées par des raisons d'ordre public et de sécurité publique. S'agissant des ressortissants de l'UE et de l'AELE chargés d'assurer un encadrement religieux, ils font, en cas d'indices concrets d'un risque pour la sécurité et l'ordre publics ou pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, l'objet d'un examen individuel approfondi par la police cantonale, le Service d'analyse et de prévention (SAP) ou l'office compétent en matière de migration.

L'entrée moyennant un visa de tourisme en vue de prêcher est illicite. En pratique, des visas peuvent être octroyés pour des séjours courts non soumis à autorisation, par exemple pour participer à une fête religieuse sans prêches. L'examen porte essentiellement sur les conditions d'entrée (motif du voyage, contenu de la manifestation). Il n'est pas exclu qu'une personne indique un séjour aux fins de tourisme

<sup>24</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes; RS **0.142.112.681**.

<sup>25</sup> Convention du 4 janvier 1960 instituant l'association européenne de libre-échange; RS **0.632.31**.

lors de la demande de visa alors qu'elle a en réalité l'intention d'exercer une activité religieuse. Toute utilisation non conforme du visa est passible d'une amende, du renvoi ou d'une interdiction d'entrée.

Les dispositions du droit des étrangers relatives à l'interdiction d'entrée et à la non-prolongation ou à la révocation de l'autorisation de séjour, d'une part, l'examen des conditions d'admission applicables aux ressortissants d'Etats tiers, d'autre part, visent à lutter contre les infractions ou les menaces concernant la sécurité et l'ordre publics ou la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Comme par le passé, les étrangers qui incitent à la violence contre des personnes d'autres croyances ou contre l'Etat de droit, poussent à la haine contre une partie de la population ou adhèrent publiquement à des crimes contre l'humanité ou à des actes terroristes n'obtiendront pas d'autorisation d'entrée ou de séjour ou en seront privés.

#### *Art. 33, al. 4 et 5*

Selon le droit en vigueur, l'autorisation de séjour est octroyée pour un séjour de plus d'une année (cf. art. 33, al. 1, LEtr). Aujourd'hui déjà, les autorités compétentes doivent tenir compte du degré d'intégration de l'étranger lorsqu'elles statuent sur l'octroi ou la prolongation de l'autorisation (cf. art. 96, al. 1, LEtr). Afin de souligner l'importance de l'intégration, le projet prévoit expressément que, lors de l'octroi ou de la prolongation d'une autorisation, sa durée de validité doit être fixée en fonction de l'intégration de l'étranger (cf. al. 4). Ainsi, lorsqu'il est manifeste que l'intégration évoluera de manière favorable, les autorités compétentes peuvent octroyer ou prolonger l'autorisation de séjour directement pour deux ans. Si tel n'est pas le cas, elles doivent décider, en tenant compte du principe de proportionnalité et des circonstances concrètes, si l'octroi ou la prolongation de l'autorisation de séjour doit être subordonné à la conclusion d'une convention d'intégration, si l'autorisation ne doit être prolongée que pour une courte durée ou si l'octroi ou la prolongation d'une autorisation relevant du droit des étrangers doit être refusé de manière générale.

Aujourd'hui, l'octroi et la prolongation de l'autorisation de séjour peuvent être assorties d'autres conditions (art. 33, al. 2, LEtr). Ainsi, l'octroi d'une autorisation de séjour peut être soumis à la participation à un cours de langue ou à un cours d'intégration (cf. art. 54, al. 1, LEtr). Afin de favoriser l'intégration, il faut qu'elle commence précocement. Aussi, les risques et les besoins particuliers doivent-ils être identifiés rapidement pour que les mesures appropriées puissent être prises. Cette disposition doit également permettre de réduire 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. L'al. 5 prévoit désormais explicitement que l'octroi et la prolongation de l'autorisation de séjour pourront être subordonnés à la conclusion d'une convention d'intégration. Par contre, le projet renonce au recours systématique aux conventions d'intégration. L'obligation de conclure une convention d'intégration ne s'avère judicieuse qu'en présence de déficits d'intégration, par exemple des difficultés de compréhension au quotidien, des violations de l'ordre et de la sécurité publics (manquement aux obligations d'entretien du droit de la famille, poursuites, non-participation à des offres de conseil, etc.), un refus de participer à la vie économique ou une absence de volonté à acquérir une formation. Qui plus est, conclure de manière systématique des conventions d'intégration engendrerait une charge de travail injustifiable pour les cantons.

Les déficits d'intégration ne sont généralement décelés qu'au moment de la prolongation de l'autorisation de séjour. Cependant, la conclusion d'une convention d'intégration peut apparaître judicieuse dès l'octroi de l'autorisation de séjour (par ex. pour les personnes admises à titre provisoire qui obtiennent une autorisation de séjour pour cas de rigueur).

Afin que les autorités cantonales puissent décider s'il y a lieu de conclure une convention d'intégration, elles doivent être mises au courant des problèmes d'intégration. A cet effet, il est prévu d'étendre les obligations de communiquer (cf. art. 97, al. 3, let. e).

#### *Art. 34, al. 2 et 4*

*Al. 2:* le droit en vigueur ne prévoit pas de droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement dans le cadre de la procédure ordinaire après un séjour de dix ans. Un tel droit existera désormais lorsque les conditions déjà en vigueur aujourd'hui sont remplies (séjour préalable de dix ans, absence de motifs de révocation visés à l'art. 62 LEtr) et que l'étranger est intégré en Suisse (let. c). L'intégration implique le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des valeurs qui fondent la Constitution, la maîtrise de la langue nationale parlée au lieu de domicile ainsi que la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation (cf. art. 58a). Les compétences linguistiques requises devront être réglementées au niveau de l'ordonnance (cf. commentaire relatif à l'art. 58a). Lier explicitement l'octroi de l'autorisation d'établissement à l'exigence d'une intégration réussie répond également à l'une des demandes de l'initiative parlementaire Gerhard Pfister (08.420 Concrétisation légale de l'intégration). Les 27 juin et 28 août 2008, la Commission des institutions politiques du Conseil national et la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats ont donné suite à l'initiative (décision du Conseil national du 28 septembre 2012: prolongation de délai jusqu'à la session d'automne 2014).

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. Une telle démarche a également été rejetée par les cantons lors de la consultation. Aussi la décision relative à l'octroi de l'autorisation d'établissement doit-elle reposer en premier lieu sur les pièces du dossier. Les nouvelles obligations de communiquer (cf. art. 97, al. 3, let. e) permettront aux autorités compétentes d'obtenir davantage d'informations concernant un éventuel déroulement défavorable de l'intégration. Les autorités pourront donc évaluer plus facilement le critère de l'intégration. Qui plus est, elles pourront à tout moment réclamer des données supplémentaires de la part des requérants.

Aujourd'hui déjà, un recours peut être formé à l'échelle cantonale contre un refus d'octroyer une autorisation d'établissement. L'introduction d'un droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement aura donc pour conséquence qu'il appartiendra désormais au Tribunal fédéral de statuer en dernière instance. Cette mesure permet d'assurer l'harmonisation des pratiques cantonales dans l'ensemble du pays. Elle permettra également de garantir une certaine cohérence avec la révision totale de la

loi sur la nationalité, qui prévoit de n'octroyer la nationalité suisse qu'aux étrangers qui possèdent une autorisation d'établissement<sup>26</sup>.

*Al. 4:* Comme c'est déjà le cas aujourd'hui (cf. art. 34, al. 4, LEtr), une autorisation d'établissement pourra être délivrée de manière anticipée après un séjour de cinq ans lorsque l'étranger s'est «bien intégré». Cependant, il ne sera plus distingué désormais entre une bonne intégration (soit être «bien intégré») et une «intégration réussie». Une telle différenciation ne se justifie pas et n'est du reste guère objectivable. Lorsque les critères d'intégration (cf. art. 58a) sont remplis, l'étranger est considéré comme intégré. Dans un but incitatif, il y a lieu de n'octroyer l'autorisation après cinq ans qu'à condition que l'étranger soit apte à *bien* communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile. Cette disposition souligne l'importance de l'apprentissage linguistique, considéré comme un élément central de l'intégration. Le Conseil fédéral fixera dans l'ordonnance d'exécution le niveau de langue dont devront attester les étrangers pour être considérés comme aptes à «bien» communiquer au sens de la présente réglementation (cf. commentaire relatif à l'art. 58a).

#### *Art. 42, al. 3*

Selon le droit en vigueur, le conjoint d'un ressortissant suisse a droit à une autorisation d'établissement après un séjour légal ininterrompu en Suisse de cinq ans (cf. art. 42, al. 3, LEtr). Désormais, le droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement devra dépendre de l'intégration du conjoint en Suisse. Elle sera évaluée à l'aide des critères visés à l'art. 58a. Cette disposition doit permettre d'éviter que des étrangers dont le processus d'intégration évolue défavorablement ne bénéficient d'un droit à l'autorisation d'établissement du simple fait de leur mariage. Là encore, les autorités compétentes seront davantage informées d'un déroulement défavorable du processus d'intégration en vertu des nouvelles obligations de communiquer prévues à l'art. 97, al. 3.

Les conventions d'établissement que la Suisse a conclues avec onze Etats (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Liechtenstein, Pays-Bas, Portugal)<sup>27</sup> doivent être prises en compte lors de la mise en œuvre de cette disposition. Elles donnent aux ressortissants de ces Etats le droit à une autorisation d'établissement après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans. L'objectif de ces conventions, dont certaines sont en vigueur depuis longtemps, était d'assurer aux intéressés une large mobilité professionnelle et géographique après un séjour de cinq ans. Il faut noter cependant que certaines de ces conventions sont accompagnées de réserves à l'octroi de l'autorisation d'établissement. A titre d'exemple, l'échange de notes du 16 février 1935 entre la Suisse et les Pays-Bas relatif à l'autorisation d'établissement accordée aux ressortissants des deux Etats ayant cinq années de résidence régulière et ininterrompue sur le territoire de l'autre Etat<sup>28</sup> comporte la réserve suivante:

<sup>26</sup> FF 2011 2683

<sup>27</sup> Cf. [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Bases légales > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers > 0 Bases légales > Annexe 2 Liste des accords d'établissement (état au 4 février 2013).

<sup>28</sup> RS 0.142.116.364

«Ce qui précède ne s'applique pas aux ressortissants néerlandais qui sont considérés comme indésirables, soit au point de vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publiques, de la moralité et de la santé publiques, soit parce qu'ils risquent de tomber à la charge de l'assistance publique.»

Bien que toutes les conventions ne contiennent pas de telles réserves, il y a lieu de partir du principe qu'aucune d'entre elles ne visait un droit inconditionnel à l'obtention de l'autorisation d'établissement.

Par ailleurs, la Suisse a signé des déclarations d'intention avec de nombreux Etats ou accorde l'autorisation d'établissement après un séjour de cinq ans pour des raisons de réciprocité<sup>29</sup>. Toutefois, aucun droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement ne saurait être tiré de ces déclarations, lesquelles sont donc compatibles avec le principe d'introduire l'intégration comme condition à l'octroi de l'autorisation d'établissement.

De même, l'ALCP et la Convention instituant l'AELE ne contiennent aucun droit à une autorisation illimitée et inconditionnelle au sens de l'autorisation d'établissement. La réglementation proposée pour l'octroi de l'autorisation d'établissement s'applique donc également aux ressortissants de l'UE/AELE. Elle n'entraîne pas de discrimination des citoyens suisses par rapport aux étrangers qui bénéficient de la libre circulation.

#### *Art. 43*

*Al. 1:* le droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement pour le conjoint étranger du titulaire d'une autorisation d'établissement, déjà prévu à l'art. 43 LEtr, doit être complété. Le conjoint doit être apte à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile dès son entrée en Suisse ou doit avoir manifesté sa volonté d'apprendre cette langue en souscrivant à une mesure d'encouragement linguistique.

*Al. 1bis:* cette exigence ne s'appliquera pas aux enfants mineurs d'un titulaire d'une autorisation d'établissement qui obtiennent une autorisation de séjour au titre du regroupement familial. Il est en effet supposé qu'ils apprendront la langue à l'école ou dans le cadre de leur formation professionnelle. Cependant, là aussi, les autorités cantonales compétentes pourront conclure des conventions d'intégration si elles constatent que l'intégration ne progresse pas. Dans de tels cas, les autorités compétentes mettront en règle générale à contribution les parents ou le parent qui détient l'autorité parentale.

Les conjoints d'un ressortissant suisse (art. 42 LEtr) sont dispensés de prouver leurs connaissances linguistiques et de s'inscrire à une offre d'encouragement linguistique. Ce choix se justifie par le fait que le conjoint suisse soutiendra de manière directe son partenaire étranger lors de l'acquisition de compétences linguistiques. Qui plus est, introduire cette exigence à l'égard du conjoint d'un ressortissant suisse pénaliserait ces personnes par rapport aux ressortissants des Etats de l'UE/AELE auxquels il n'est pas possible d'appliquer de telles conditions supplémentaires. Par conséquent, la disposition ne s'appliquera pas non plus au conjoint d'un étranger qui bénéficie de la libre circulation. Les dispositions pertinentes de l'ALCP (annexe I, art. 3, ALCP) ne permettent pas de subordonner à de telles conditions supplémen-

<sup>29</sup> Cf. [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Bases légales > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers > 3 Réglementation du séjour, ch. 3.4.3.3 (état au 4 février 2013).

taires l'octroi ou la prolongation de l'autorisation de séjour dans le cadre du regroupement familial. Quoi qu'il en soit, l'acquisition de la langue locale améliore les chances d'entrée dans la société d'accueil et sert l'intérêt propre des étrangers concernés. Il convient donc, si besoin, de motiver ces derniers à participer à une offre d'encouragement linguistique. A cette fin, les autorités compétentes pourront désormais recourir aux instruments que sont la première information (cf. art. 57, al. 3) et les recommandations en matière d'intégration (cf. art. 58b, al. 4).

*Al. 1<sup>ter</sup>*: si, lors de l'examen de la demande de prolongation de l'autorisation du conjoint du titulaire d'une autorisation d'établissement, les autorités constatent que l'intéressé n'a pas fait usage de l'offre d'encouragement linguistique prévue, cela reste sans conséquences directes à ce stade. En cas de déroulement défavorable de l'intégration, la prolongation de l'autorisation de séjour par les autorités cantonales compétentes peut cependant être liée à la conclusion d'une convention d'intégration. Le non-respect d'une convention d'intégration peut, en dernier recours, conduire à la révocation ou à la non-prolongation de l'autorisation de séjour (cf. commentaire relatif à l'art. 62, let. f).

*Al. 2*: comme pour les conjoints étrangers de ressortissants suisses, l'obtention de l'autorisation d'établissement par le conjoint d'un titulaire d'une autorisation d'établissement sera explicitement subordonnée à l'intégration de l'intéressé. Voir à ce sujet les explications relatives à l'art. 42, al. 3.

#### *Art. 44*

L'art. 44 régleme le regroupement familial dans le cas de titulaires d'une autorisation de séjour à l'année. Contrairement aux membres de la famille d'un ressortissant suisse ou d'un titulaire d'une autorisation d'établissement, ces personnes ne peuvent se prévaloir d'aucun droit à l'obtention de l'autorisation de séjour. Selon le droit en vigueur, l'octroi de l'autorisation suppose que les conjoints et les enfants célibataires vivent en ménage commun (cf. art. 44, let. a), qu'ils disposent d'un logement approprié (let. b) et qu'ils ne dépendent pas de l'aide sociale (let. c). Désormais, l'octroi et la prolongation de l'autorisation pourront également être subordonnés à la condition que le conjoint qui bénéficie du regroupement familial soit apte à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile ou manifeste sa volonté d'apprendre cette langue en s'inscrivant à une mesure d'encouragement linguistique (al. 1, let. d). Il convient de renoncer à cette exigence pour les enfants de moins 18 ans (al. 2). Cette disposition correspond à la réglementation prévue en matière de regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation d'établissement (cf. commentaire relatif à l'art. 43).

Les titulaires d'une autorisation de séjour envisagent généralement aussi de séjourner durablement en Suisse. En vue de favoriser leur intégration précoce, il importe que les intéressés acquièrent rapidement les compétences linguistiques nécessaires à cet effet.

En cas de déroulement défavorable de l'intégration, la prolongation de l'autorisation de séjour peut être liée à la conclusion d'une convention d'intégration (cf. al. 3). Concernant la révocation d'une autorisation en cas de non-respect d'une convention d'intégration, il convient de se référer au commentaire de l'art. 43, al. 1<sup>ter</sup>.

*Art. 49a*

A titre exceptionnel, il sera possible en présence de raisons majeures de déroger à l'obligation de prouver ses connaissances linguistiques. Sont notamment considérées comme raisons majeures un handicap, une maladie ou une autre incapacité qui entravent la faculté d'apprendre une langue (par ex. dyslexie, illettrisme ou analphabétisme). Les étrangers qui ne sont guère ou pas capables de lire ou écrire sont confrontés à des multiples défis, puisqu'ils doivent (1) apprendre la langue étrangère, (2) apprendre à lire et à écrire et (3) apprendre à lire et à écrire dans une langue qu'ils commencent à s'approprier. La présente disposition permet de tenir compte de manière adéquate de la situation particulière de ces personnes.

On peut néanmoins attendre également de ces personnes qu'elles s'efforcent d'acquérir des compétences linguistiques. Les autorités compétentes peuvent, sur la base des art. 33, al. 2, et 58 et en tenant compte des circonstances particulières, fixer dans une convention d'intégration les exigences linguistiques auxquelles ces personnes doivent satisfaire pour que leur l'autorisation de séjour puisse être prolongée.

*Art. 50, al. 1, let. a*

L'art. 50 régit le droit à la prolongation de l'autorisation de séjour du conjoint et des enfants étrangers d'un citoyen suisse ou du titulaire d'une autorisation d'établissement en cas de dissolution de la famille. Il reprend en substance l'actuel art. 50 LEtr. Introduite lors de la révision de la LEtr, cette disposition a fait ses preuves et tient en particulier compte des besoins du conjoint et des enfants. Actuellement, le droit à la prolongation de l'autorisation subsiste si l'union conjugale a duré au moins trois ans et que l'intégration est réussie (cf. art. 50, al. 1, let. a, LEtr).

Désormais, la loi ne fera plus de distinction entre une «bonne intégration» et une «intégration réussie» (cf. commentaire relatif à l'art. 34, al. 4). C'est pourquoi il est prévu de rayer le terme «réussi». Indépendamment de cet aspect terminologique, le droit à la prolongation de l'autorisation de séjour restera soumis, dans le cas particulier, à l'obligation de remplir les critères d'intégration (cf. art. 58a).

Selon la jurisprudence circonstanciée développée par le Tribunal fédéral au sujet de l'art. 50 LEtr, il faut des éléments sérieux pour nier qu'une intégration soit réussie au sens de l'art. 50, al. 1, let. a, LEtr, si l'étranger dispose d'un emploi stable, qu'il n'ait jamais recouru aux prestations de l'aide sociale, qu'il n'ait pas contrevenu à l'ordre public et qu'il maîtrise la langue parlée de son lieu de domicile<sup>30</sup>. De même, un étranger au bénéfice d'un emploi à temps partiel qui parvient à subvenir à ses besoins peut être considéré comme jouissant de la situation professionnelle stable requise. Par conséquent, la réussite de l'intégration ne dépend ni du genre de travail, ni de la qualification professionnelle de l'intéressé<sup>31</sup>. L'essentiel est que l'étranger ne dépende pas de l'aide sociale et qu'il ne s'endette pas<sup>32</sup>. Dans l'examen de ces

<sup>30</sup> Cf. arrêts 2C\_749/2011 du 20 janvier 2012, consid. 3.3; 2C\_427/2011 du 26 octobre 2011, consid. 5.3.

<sup>31</sup> Arrêt 2C\_749/2011 du 20 janvier 2012, consid. 3.3.

<sup>32</sup> Arrêts 2C\_749/2011 du 20 janvier 2012, consid. 3.3; et 2C\_430/2011 du 11 octobre 2011, consid. 4.2.



critères d'intégration, les autorités compétentes disposent d'un certain pouvoir d'appréciation dans lequel le Tribunal fédéral n'interfère qu'avec retenue<sup>33</sup>.

Cette pratique continuera de guider l'examen du droit à la prolongation de l'autorisation de séjour du conjoint et des enfants étrangers d'un citoyen suisse ou du titulaire d'une autorisation d'établissement. Les critères d'intégration devront être remplis. S'ils ne le sont pas, l'autorité cantonale compétente refusera de prolonger l'autorisation de séjour. Le cas échéant, elle aura toutefois la possibilité de réglementer la suite du séjour au titre d'une autorisation pour cas individuel d'une extrême gravité (art. 50, al. 1, let. b, en relation avec l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr).

#### *Art. 53*

L'art 53 reprend dans une large mesure le droit en vigueur (cf. art. 53 LEtr). Il réglemente les principes de l'encouragement de l'intégration en poursuivant la politique d'intégration éprouvée de la Confédération, des cantons et des communes. Il complète le droit en vigueur en y ajoutant des principes auxquels ont adhéré les différents acteurs du processus d'intégration.

Désormais, l'al. 1 mentionne expressément la protection contre la discrimination en tant que domaine d'intervention.

Selon l'al. 2, le renforcement de la cohésion sociale fondée sur les valeurs de la Cst. (principes fondamentaux: «réaliser l'égalité des chances», «mettre en valeur les potentiels» «tenir compte de la diversité», «exiger la responsabilité individuelle»)<sup>34</sup> constitue un principe de l'encouragement de l'intégration.

L'al. 3 énumère de manière non exhaustive les points forts de l'encouragement, parmi lesquels figure nouvellement l'acquisition de compétences de base. Le terme «compétences de base» sera défini dans la future loi fédérale sur la formation continue (LFCo)<sup>35</sup>, dont l'avant-projet (AP) a été mis en consultation du 9 novembre 2011 à mi-avril 2012. Selon cet avant-projet, les compétences de base couvrent des connaissances fondamentales dans les domaines suivants: lecture et écriture, mathématiques élémentaires, utilisation des technologies de l'information et de la communication, connaissances de base des principaux droits et devoirs (cf. art. 13, AP-LFCo). Ces compétences de base sont requises pour pouvoir se former, participer à la vie sociale et surmonter les obstacles de la vie quotidienne.

L'al. 4 ne subit que des adaptations d'ordre formel.

#### *Art. 53a*

L'art. 53a crée une norme de délégation au niveau de la loi. Elle autorise le Conseil fédéral à définir quels sont les bénéficiaires de l'encouragement de l'intégration (al. 1). Le cercle des bénéficiaires est précisé aujourd'hui déjà à l'art. 12 OIE.

<sup>33</sup> Arrêts 2C\_997/2011 du 3 avril 2012, consid. 4.3 in fine; 2C\_749/2011 du 20 janvier 2012, consid. 3.2; 2C\_427/2011 du 26 octobre 2011, consid. 5.2; 2C\_430/2011 du 11 octobre 2011, consid. 4.2.

<sup>34</sup> Cf. Rapport CTA 2009

<sup>35</sup> Cf. avant-projet d'une loi fédérale sur la formation continue, disponible sous: [www.sbf.admin.ch](http://www.sbf.admin.ch) > Thèmes > Education générale > Formation continue > Prises de position (état au 4 février 2013).

La Confédération, les cantons et les communes tiennent compte des besoins d'encouragement particuliers des femmes, des enfants et des adolescents (al. 2).

*Art. 54*

Le présent article définit l'encouragement de l'intégration en tant que tâche de l'Etat. Il vise à pérenniser l'approche axée sur les structures ordinaires. Il reprend en termes plus généraux la teneur de l'art. 2, al. 3, OIE. Il en découle que l'encouragement de l'intégration ressortit en premier lieu aux services publics compétents dans le cadre de leurs tâches légales et de leur budget ordinaire. La liste des principaux champs d'intervention (structures ordinaires) fait clairement apparaître que cet encouragement concerne tous les domaines de la vie. L'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires se fait en collaboration avec les autres acteurs concernés.

*Art. 55*

Les structures ordinaires (cf. art. 54) ne sont pas en mesure de couvrir tous les besoins de l'encouragement de l'intégration. En effet, les structures adaptées aux étrangers font défaut dans certains domaines. C'est à ce niveau qu'intervient l'encouragement spécifique de l'intégration. D'une part, il complète l'offre des structures ordinaires et comble les lacunes, par exemple en encourageant l'apprentissage linguistique des étrangers qui ne peuvent acquérir des connaissances suffisantes d'une langue nationale à l'école obligatoire. 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. La délimitation entre l'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires et l'encouragement spécifique de l'intégration sera précisée dans l'ordonnance d'exécution.

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 durant la période 2014 à 2017 en se fondant sur les trois piliers suivants:

*Pilier 1: «Information et conseil»:* les objectifs des programmes (domaines encouragés) concernent la première information et l'identification de personnes ayant des besoins d'intégration particuliers, les prestations de conseil et la protection contre la discrimination;

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

*Pilier 3: «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 d'intégration cantonaux. 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 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 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 versées aux cantons à raison de 10 % en tant que contribution de base et 90 % selon les indicateurs de besoin.

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), le forfait d'intégration sera désormais fixé sur la base des données des quatre années précédentes plus 10 %. Si le montant ainsi alloué est supérieur de plus de 20 % à la moyenne calculée, la Confédération verse la différence, s'il est inférieur de plus de 20 %, les cantons remboursent la différence, celle-ci étant décomptée à la Confédération lors du programme de l'année suivante.

Les piliers et les 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. La Confédération gouverne la mise en œuvre des objectifs par un suivi régulier (objectifs d'efficacité, indicateurs).

La Confédération assume la responsabilité du développement des normes et des instruments d'assurance-qualité, qui est réalisé de concert avec les cantons, les communes et les autres acteurs concernés. C'est pourquoi une partie des fonds fédéraux alloués à l'encouragement spécifique de l'intégration sera, comme jusqu'à présent, engagée directement par la Confédération en dehors des programmes d'intégration cantonaux pour promouvoir des mesures de portée nationale (par ex. des instruments destinés à assurer la qualité de l'encouragement linguistique ou des projets visant à lutter contre les mariages forcés au niveau national) et des projets novateurs (projets pilotes). La Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) peut demander à l'ODM d'accorder des contributions financières pour de tels projets (cf. art. 100b, al. 4).

### Art. 55a

Afin de favoriser le processus d'intégration, il faut faire en sorte qu'il débute le plus tôt possible. L'art. 55a garantit que les risques et les besoins particuliers seront rapidement identifiés pour que les mesures d'intégration appropriées puissent être prises le plus tôt possible (au plus tard après une année). Les déficits en matière d'intégration sont décelés lors de la séance de première information à laquelle sont conviés les étrangers nouvellement arrivés en Suisse (cf. art. 57, al. 3). En cas de besoin, les autorités compétentes pourront par exemple conclure des conventions d'intégration ou émettre des recommandations (cf. art. 58b).

### Art. 56

L'art. 56 reprend en large partie l'actuel art. 57 LEtr. L'intégration étant une tâche pluridisciplinaire, 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) afin d'engager efficacement les moyens à disposition. Le succès de la mise en œuvre de l'encouragement de l'intégration en est tributaire.

L'al. 1 garantit que les divers services fédéraux prennent leurs dispositions en vue d'améliorer l'intégration. A cette fin, le Conseil fédéral peut définir des mesures d'intégration à l'intention des services fédéraux, comme il l'a du reste fait en 2007 avec le catalogue des mesures d'intégration de la Confédération. Ces mesures seront poursuivies et, si nécessaire, complétées.

Quoique formulé de manière plus large, l'al. 2 reprend en substance l'actuel art. 57, al. 1, LEtr. Les expériences passées ont montré qu'il était souhaitable que l'ODM renforce son rôle coordinateur vis-à-vis des autres autorités fédérales. Les services fédéraux sont tenus d'associer l'ODM aux activités stratégiques (non opérationnelles) qui peuvent avoir des effets notoires sur l'intégration des immigrés. Les autorités fédérales concernées gardent bien sûr la responsabilité de la mise en œuvre des mesures. L'Office fédéral de la santé publique, par exemple, promeut la stratégie «Migration et santé» qui vise, entre autres mesures, à informer les immigrés à l'aide de la plate-forme migesplus.ch<sup>36</sup> et à lutter contre les excisions<sup>37</sup>. 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 Suisse<sup>38</sup>. 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 art. 57, al. 2, LEtr, mais étend l'échange d'informations et d'expériences aux communes et à d'autres acteurs. En effet, il

<sup>36</sup> Cf. [www.migesplus.ch](http://www.migesplus.ch)

<sup>37</sup> Cf. [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Thèmes > Politique de la santé > Migration et santé > Prévention > Prévention des mutilations génitales féminines (MGF) (état au 4 février 2013).

<sup>38</sup> Rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, novembre 2009. [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17285.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17285.pdf) (état au 29 octobre 2012).

s'avère que cet échange ne saurait se limiter à la Confédération et aux cantons, mais qu'il faut y associer également les villes et les cantons ainsi que les acteurs non étatiques qui sont directement concernés. Du reste, la Conférence suisse des délégués à l'intégration se compose de délégués cantonaux, municipaux et communaux.

L'al. 4 reprend l'actuel art. 57, al. 3, LEtr, qui est étendu à la protection contre la discrimination. La plupart des structures ordinaires qui œuvrent à l'intégration des étrangers relèvent de la compétence cantonale (par ex. les garderies, les jardins d'enfants et l'école). Par conséquent, il appartient aux cantons d'accompagner les mesures d'intégration et de veiller au flux d'information avec les services communaux.

L'al. 5 prévoit un suivi de l'intégration de la population étrangère. Ce monitoring peut s'appuyer sur un système d'indicateurs élaboré par l'OFS sur mandat du Conseil fédéral. Par ailleurs, le suivi sert à garantir l'assurance-qualité et à améliorer la répartition des contributions.

#### *Art. 57*

L'art. 57 reprend en grande partie l'actuel art. 56 LEtr. Une modification de nature formelle précise l'obligation d'informer et de conseiller dévolue à la Confédération, aux cantons et aux communes, et souligne l'importance que revêtent ces tâches. Au moyen de concepts d'information ciblés, les étrangers sont informés des conditions de vie et de travail en Suisse, de même que de leurs droits et obligations (en ce qui concerne par ex. la protection contre les discriminations) et des offres d'encouragement à l'intégration. Cette tâche doit être assumée en premier lieu par l'autorité qui délivre les autorisations (autorité cantonale compétente en matière d'étrangers) ou le contrôle des habitants. Ainsi, les étrangers nouvellement arrivés seront rapidement informés des offres de cours et autres mesures d'intégration ainsi que des offres d'orientation et de formation professionnelles. Le travail d'information devrait être empreint d'une culture de bienvenue qui va dans le sens des recommandations de la CTA.

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 les premières mesures d'intégration ne soient prises. Un temps précieux est ainsi perdu. Afin d'encourager le processus d'intégration immédiatement après l'entrée en Suisse, il sera systématiquement pris contact avec tous les nouveaux immigrants ayant une perspective de séjour durable et légal (al. 3), et ce indépendamment de leur pays de provenance et du motif de leur séjour. Actuellement, seuls quelques cantons ont instauré de tels entretiens de première information.

Afin d'assurer l'égalité de traitement et d'atteindre tout le monde, tout étranger comptant séjourner longtemps en Suisse sera convié à un entretien de première information. Les spécialistes hautement qualifiés («*expats*»), par exemple, sont également concernés. Cette primo-information vise à accueillir officiellement le nouvel arrivant et à l'informer de ses droits et obligations, des attentes à l'égard des immigrés, des conditions de vie en Suisse (concerne par ex. les domaines de la formation et de la santé, le marché du travail et la sécurité sociale) et des offres d'encouragement à l'intégration. Par ailleurs, cette entrevue servira à déceler précocement les déficits d'intégration et permettra, le cas échéant, de fournir des informa-

tions ciblées et d'aiguiller rapidement l'intéressé vers les offres d'encouragement appropriées (cf. art. 55a).

L'al. 4 correspond à l'actuel art. 56, al. 3, LEtr, qui ne subit qu'un changement formel.

La Confédération, les cantons et les communes ne sont pas tenus d'assurer eux-mêmes le mandat d'information. Ils peuvent en effet le déléguer à des tiers, par exemple à une institution spécialisée externe à l'administration (al. 5). Aujourd'hui déjà, cette fonction est assumée notamment par les centres de compétence pour l'intégration des étrangers, soit en partie des organisations non étatiques mandatées à cet effet.

#### *Art. 58*

L'art. 58 reprend l'art. 55 LEtr dans la teneur de la révision partielle du 14 décembre 2012 de la loi sur l'asile<sup>39</sup>. Le délai référendaire concernant cette modification expirera le 7 avril 2013. Cette disposition n'a pas soulevé d'objections dans les Chambres. Etant donné que la présente modification entraîne un décalage des articles, l'article correspondant doit être repris encore une fois afin d'assurer que les contenus soient conformes. Il y a lieu de prévoir une disposition de coordination.

#### *Art. 58a*

Comme jusqu'à présent, les autorités compétentes devront tenir compte, dans leurs décisions, de l'intégration de l'étranger. Désormais l'art. 58a énumère des critères d'intégration clairs qu'il s'agira d'apprécier pour l'octroi ou la prolongation d'une autorisation relevant du droit des étrangers. L'étranger devra respecter la sécurité et l'ordre publics ainsi que les valeurs de la Constitution fédérale. En outre, il devra disposer des compétences linguistiques requises pour le type d'autorisation souhaité et manifester sa volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation (al. 1). Exhaustif, ce catalogue de critères se fonde sur le droit en vigueur, soit l'art. 4 LEtr, l'art. 34, al. 4, LEtr en relation avec l'art. 62 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)<sup>40</sup>, l'art. 80 OASA et l'art. 4 OIE. A l'avenir, ces quatre critères seront également déterminants lors de l'évaluation de l'intégration dans le cadre d'une procédure de naturalisation (cf. art. 12, al. 1, let. a à d, P-LN<sup>41</sup>). Le projet de révision totale de la loi sur la nationalité est actuellement traité par le Parlement.

*Respect de la sécurité et de l'ordre publics (let. a):* en premier lieu, l'étranger doit se conformer à la législation suisse, soit, entre autres, respecter les décisions des autorités et observer les obligations de droit public ou privé (absence de poursuites ou de dettes fiscales, paiement ponctuel des pensions alimentaires, coopération avec les autorités scolaires et les autorités d'aide sociale, aucun incident répertorié dans le dossier de l'intéressé, etc.; cf. de même l'art. 80 OASA). S'agissant d'un enfant et d'un adolescent, on vérifiera s'il existe des documents concernant le comportement à l'école (par ex. un renvoi de l'école). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il peut également y avoir violation de la sécurité et de l'ordre publics lorsque les actes isolés ne justifient pas en eux-mêmes une révocation d'une autorisation relevant du

<sup>39</sup> FF 2012 8943

<sup>40</sup> RS 142.201

<sup>41</sup> FF 2011 2683

droit des étrangers mais que leur répétition indique que la personne concernée n'est pas prête à se conformer à l'ordre en vigueur. Il en va de même lorsque des éléments concrets indiquent que le séjour en Suisse de la personne concernée aboutira selon toute vraisemblance à une atteinte à la sécurité et à l'ordre publics.

*Respect des valeurs de la Constitution (let. b):* le respect des valeurs qui fondent la Constitution et de ces valeurs universelles que sont les droits de l'homme fait lui aussi partie intégrante de l'intégration. Ce critère n'est pas rempli notamment lorsque la personne concernée 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 valeurs de la Constitution. Enfin, l'extrémisme politique ou religieux constitue, à certains égards, une forme particulière de non-respect de ces valeurs. Les détails seront réglementés au niveau de l'ordonnance.

Un comportement qui diverge de celui de la majorité de la population mais qui est protégé par le droit fondamental est conforme aux valeurs de la Cst. et ne saurait être interprété en défaveur de la personne qui a déposé une demande d'autorisation.

*Compétences linguistiques (let. c):* l'étranger doit en principe être apte à communiquer dans la langue nationale parlée à son lieu de domicile. L'exception concerne les personnes assurant un encadrement ou un enseignement religieux au sens de l'art. 26a, qui doivent quant à elles maîtriser la langue nationale parlée sur le lieu de travail. Par langue nationale parlée au lieu de domicile ou sur le lieu de travail, on entend que l'étranger a des connaissances de la langue officielle et non du dialecte. Concernant l'acquisition de compétences linguistiques, il y a lieu de prendre en considération le fait que la Suisse a quatre langues nationales. Aussi faut-il tenir compte de la situation dans les cantons bilingues et sur les frontières linguistiques. Dans un cas d'espèce, il s'agit d'apprécier de quelles compétences linguistiques le requérant a besoin. En outre, les autorités compétentes doivent évaluer la situation personnelle de l'étranger (art. 96 LEI). En effet, un handicap, une maladie ou une autre incapacité non imputable à la personne concernée (par ex. l'analphabétisme, l'illettrisme, une obligation de prise en charge) peuvent avoir pour conséquence qu'elle ne peut remplir que partiellement, voire pas du tout, le critère d'intégration.

Le droit en vigueur prévoit déjà que les compétences linguistiques exigées varient en fonction du type d'autorisation requis (modèle graduel). Elles sont par exemple plus élevées pour l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement que pour l'octroi ordinaire. Elles diffèrent également si l'autorisation pour cas de rigueur est délivrée au titre de l'art. 30 ou de l'art. 50 LEtr. Avec la présente disposition, le principe du modèle graduel est expressément inscrit dans la loi.

Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral réglementera les niveaux de langue requis dans l'ordonnance d'exécution (cf. al. 2). A cette fin, il s'appuiera sur le «Concept-cadre relatif à l'encouragement des connaissances linguistiques»<sup>42</sup>, en particulier sur les procédures d'évaluation et les instruments de certification visant à uniformiser l'examen des compétences linguistiques. Les profils linguistiques à définir se référeront aux niveaux du Cadre européen commun de référence pour les langues publié par le Conseil de l'Europe. A l'aide du système *fide*, qui sera utilisé, l'étranger apprend à maîtriser des tâches auxquelles il est confronté au quotidien et à

<sup>42</sup> Cf. [www.fide-info.ch/fr/](http://www.fide-info.ch/fr/) (état au 4 février 2013).

être aussi autonome que possible dans son environnement social, pour communiquer par exemple avec le service de contrôle des habitants, les autorités du marché du travail, le service d'orientation professionnelle, les enseignants des enfants ou le médecin. *Idem* étant axé sur la pratique, les compétences sont jugées à travers l'aptitude à communiquer dans une langue nationale dans des situations concrètes et réalistes, et non au moyen de tests sans liens avec la réalité quotidienne.

*Volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation (let. d)*: ce critère d'intégration repose sur le principe selon lequel l'intéressé est apte à subvenir lui-même à ses besoins. Lors du dépôt de sa demande et le temps qui suit, le requérant doit être en mesure de pourvoir à son propre entretien et à celui de sa famille grâce à son revenu, sa fortune ou des prestations de tiers auxquelles il a droit (par ex. des prestations des assurances sociales, des prestations d'entretien au titre du Code civil ou des allocations cantonales de formation). Une dépendance de l'aide sociale peut entraîner la révocation d'une autorisation relevant du droit des étrangers (cf. en particulier l'art. 62, let. e, LEtr).

Lors de l'appréciation de ce critère d'intégration, il est pris en compte la participation effective à la vie économique ou les démarches concrètes en vue d'acquérir une formation. Font par exemple office d'indicateurs de la volonté de participer à la vie économique un contrat de travail valable ou la preuve de l'indépendance économique (activité indépendante, etc.). Il y a volonté de se former lorsque l'intéressé apporte la preuve qu'il suit ou vient d'achever une formation (contrat d'apprentissage, diplôme) ou des cours de formation ou de perfectionnement. Exceptionnellement, la volonté exprimée par l'auteur de la demande peut suffire. Aussi, l'exigence est-elle considérée comme remplie lorsqu'il apporte par exemple la preuve des efforts fournis pour trouver un emploi ou pour poursuivre une formation ou un perfectionnement. Des charges d'assistance familiale constituent également un motif justifiant que la personne concernée ne remplit pas le critère d'intégration<sup>43</sup>; elle ne saurait toutefois être dispensée de remplir les autres exigences. La disposition sera concrétisée au niveau de l'ordonnance.

Comme pour les autres critères, la situation personnelle de l'étranger doit être prise en compte lors de l'appréciation de l'indépendance économique (cf. art. 96, al. 1). A ce titre, l'empêchement de prendre un emploi sans faute de l'intéressé (par ex. en raison d'un handicap ou d'une maladie) ou le fait qu'il soit tributaire de l'aide sociale sans faute de sa part (cas des *working poors* ou des personnes souffrant d'un handicap ou d'une maladie et qui ne parviennent pas à couvrir leurs besoins avec les prestations d'assurances) ne sont pas des indices d'une intégration insuffisante. Il en va autrement si l'étranger est responsable de sa dépendance de l'assistance sociale ou s'il existe des indices de fraude (par ex. en cas de réduction de la rente invalidité suite à une mutilation volontaire accomplie en vue de toucher des prestations de l'AI).

<sup>43</sup> Cf. à ce sujet la réponse du Conseil fédéral à la question Hodgers du 18 mars 2010 (10.1028 Critères d'intégration des étrangers. Précisions sur le critère de la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation) de même que le message concernant la révision totale de la loi sur la nationalité (FF 2011 2683).



### *Art. 58b*

Les réglementations relatives aux conventions d'intégration se fondent sur le droit en vigueur (cf. art. 54, al. 1, LEtr en relation avec l'art. 5 OIE). Par contre, l'instrument des recommandations en matière d'intégration est nouveau.

*Al. 1:* la convention d'intégration fixe les objectifs, les mesures et les délais convenus avec la personne concernée; elle règle également les modalités du financement.

*Al. 2:* la liste des éléments pouvant figurer dans la convention n'est pas exhaustive. Ils concernent notamment l'apprentissage de la langue, l'intégration scolaire, professionnelle et économique ou encore l'acquisition de connaissances sur les conditions de vie, le système économique et l'ordre juridique suisses. La convention doit indiquer clairement quelles contributions l'étranger doit fournir pour s'intégrer.

*Al. 3:* lorsque les autorités compétentes considèrent qu'il est nécessaire de conclure une convention d'intégration, l'autorisation de séjour ne sera octroyée ou prolongée qu'après la conclusion de la convention. Par conséquent, l'obligation de conclure une convention d'intégration constitue une condition de l'octroi et de la prolongation d'une autorisation relevant du droit des étrangers. Si l'étranger refuse d'en conclure une, l'autorisation ne sera ni octroyée ni prolongée. Il est toutefois possible de former un recours contre l'obligation de conclure une convention en vue d'obtenir l'autorisation requise.

Par ailleurs, il est maintenant précisé expressément à l'art. 62 LEtr que l'autorisation peut être révoquée si l'étranger contrevient à la convention d'intégration sans motif valable (cf. art. 62, let. f). Cet ajout met en exergue l'obligation de se conformer à la convention d'intégration.

*Al. 4:* les étrangers qui bénéficient de la libre circulation des personnes ou les membres de la famille d'un citoyen suisse qui viennent en Suisse au titre du regroupement familial ne peuvent être astreints à signer une convention d'intégration ayant force obligatoire. C'est pourquoi l'al. 4 prévoit que les autorités compétentes peuvent leur adresser, si nécessaire, des recommandations en matière d'intégration. En fin de compte, une intégration réussie est également dans l'intérêt de ces personnes dans la mesure où il en est tenu compte pour l'octroi d'une autorisation d'établissement.

Enfin, il convient de noter qu'il appartient à l'autorité cantonale compétente d'évaluer, dans le cas particulier, s'il y a lieu de conclure une convention d'intégration ou non. Il va de soi que les mesures prévues dans la convention doivent respecter le principe de la proportionnalité et tenir compte des circonstances particulières.

### *Art. 58c*

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 mis à la charge de la société, et que les conséquences doivent au contraire être supportées au moins en partie par les entreprises qui ont recruté le personnel en question à l'étranger. Il est donc logique que les employeurs qui embauchent du personnel étranger encouragent l'intégration par des mesures ciblées et éliminent les éventuelles discriminations. Du reste, les employeurs en profitent aussi dans la mesure où une bonne intégration

contribue à une meilleure performance de la part des travailleurs et donc à une plus grande 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 (lecture et écriture, mathématiques élémentaires, utilisation des technologies de l'information et de la communication, connaissances de base des principaux droits et devoirs). La contribution des entreprises et des employeurs dépend de leurs possibilités, et elle 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 à des offres d'encouragement, en organisant des cours en interne ou en soutenant des institutions d'utilité publique œuvrant dans le domaine 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. En outre, il peut prévenir ou combattre les discriminations en édictant des directives prévoyant des sanctions et des mécanismes de médiation ou en adaptant en conséquence la procédure de recrutement.

La mise en œuvre 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). Aussi, des représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, des partenaires sociaux et des migrants se sont-ils rencontrés le 30 octobre 2012, dans le cadre du dialogue sur l'intégration institué par la CTA. Ils ont convenu qu'ils allaient œuvrer de concert en vue d'améliorer l'intégration<sup>44</sup>.

#### *Art. 62, let. f*

Selon le droit en vigueur, une autorisation fondée sur la LEtr peut être révoquée si l'étranger ne respecte pas les conditions dont la décision est assortie (cf. art. 62, let. d, LEtr). Par ailleurs, l'octroi ou la prolongation d'une autorisation de séjour peut être lié à la conclusion d'une convention d'intégration (cf. art. 54, al. 1, LEtr).

Désormais, l'art. 62 LEtr précisera explicitement que l'autorité peut révoquer une autorisation si l'étranger ne respecte pas, sans motif valable, la convention d'intégration. Par contre, il ne sera en principe pas sanctionné s'il venait à manquer à une mesure d'intégration sans qu'il y ait faute de sa part (par ex. s'il justifie son absence au moyen d'un certificat médical). De surcroît, la révocation de l'autorisation doit répondre au principe de la proportionnalité. Les circonstances du cas individuel sont prises en considération. En outre, l'autorité compétente se doit d'examiner si la révocation, qui a des conséquences lourdes, constitue, dans le cas d'espèce, une mesure adéquate. En particulier, elle évaluera si une menace de révocation ou une autre sanction ne serait pas plus pertinente dans un premier temps (cf. art. 96, al. 2, LEtr).

<sup>44</sup> Cf. [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Communiqués > 2012 > 30.10.2012 Intégration: l'Etat et l'économie agissent ensemble (site consulté le 4 février 2013); cf. de même: [www.dialog-integration.ch](http://www.dialog-integration.ch) (état au 4 février 2013).

*Art. 83, al. 9*

Il est désormais inscrit expressément au niveau de la loi que les autorités compétentes peuvent conclure des conventions d'intégration avec des personnes admises à titre provisoire. L'art. 83, al. 9 précise cette possibilité et souligne la portée des conventions d'intégration passées avec des personnes admises à titre provisoire qui séjournent durablement en Suisse. L'obligation de conclure une convention d'intégration est utile lorsque les autorités compétentes constatent que l'étranger a des déficits d'intégration (cf. commentaire relatif à l'art. 33).

Il apparaît que la personne concernée a tout intérêt à se conformer à la convention d'intégration. L'intégration est prise en considération pour l'octroi d'une autorisation de séjour à une personne admise à titre provisoire en tant que cas de rigueur (cf. art. 84, al. 5, LEtr).

*Art. 96, al. 1*

La présente disposition subit une modification purement formelle.

*Art. 97, al. 3, let. e*

Selon le droit en vigueur, les autorités de police, les autorités judiciaires, les autorités d'instruction pénale, les autorités de l'état civil, les autorités de protection de l'enfant et les autorités de protection de l'adulte sont tenues de communiquer d'office aux autorités compétentes en matière d'étrangers l'ouverture d'enquêtes pénales, les jugements de droit civil ou de droit pénal et les changements de l'état civil et le refus de célébrer le mariage. Une obligation de communiquer existe également pour les autorités chargées de verser les prestations de l'aide sociale (cf. art. 97, al. 3, LEtr en relation avec l'art. 82 OASA).

Dans le cadre de la présente révision, il est prévu d'étendre le cercle des autorités liées par l'obligation de communiquer. En effet, toute décision qui laisse présager que le processus d'intégration évoluera défavorablement devra être signalée aux autorités compétentes en matière de migration. Tel sera par exemple le cas lors de violations de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière<sup>45</sup>, de renvois de l'école, etc. L'ordonnance d'exécution précisera quelles données sont à communiquer.

Des dérogations sont à prévoir pour les autorités scolaires en ce qui concerne l'obligation de communiquer les données relatives aux enfants d'étrangers en situation irrégulière. En l'occurrence, il y a lieu de peser les intérêts en présence en tenant compte du fait que ces élèves sont eux aussi tenus de suivre l'école obligatoire. A cet égard, la transmission automatique des données irait à l'encontre du droit à un enseignement de base suffisant et gratuit tel que garanti par le droit international public et la Cst. (cf. art. 3 et 28 de la Convention du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant<sup>46</sup>, art. 13, al. 2, let. a, du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>47</sup>, et art. 11, 19 et 62, al. 2, Cst.). Le 15 juin 2012, le Conseil fédéral a pris acte du rapport du DFJP du 9 mai 2012 sur

<sup>45</sup> RS 741.01

<sup>46</sup> RS 0.107

<sup>47</sup> RS 0.103.1

l'échange de données entre les autorités fédérales et cantonales<sup>48</sup> et décidé qu'il n'y avait pas lieu de créer une disposition légale qui obligerait les autorités scolaires à dénoncer systématiquement les écoliers en situation irrégulière en Suisse.

Lorsqu'elles reçoivent une annonce au sens de l'art. 97, al. 3, les autorités d'exécution sont tenues d'examiner, au regard de l'ensemble des circonstances, si des mesures doivent être arrêtées en vertu du droit des étrangers (conclusion d'une convention d'intégration, refus de prolonger une autorisation, révocation d'une autorisation, etc.). La nouvelle disposition offre aux autorités d'intervenir rapidement si elles constatent que le processus d'intégration évolue défavorablement.

#### *Art. 100b*

L'art. 100b reprend la teneur de l'art. 58 LEtr dans la version du 14 décembre 2012 de la révision partielle de la loi sur l'asile<sup>49</sup>. Le délai référendaire concernant cette modification de la LAsi échoit le 7 avril 2013. Cette disposition a été accueillie favorablement par les deux Chambres. Etant donné que la présente modification entraîne un décalage des articles, l'article correspondant doit être repris encore une fois afin que les contenus soient conformes. Compte tenu du parallélisme des procédures, une disposition de coordination est prévue.

### **Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle<sup>50</sup> (LFPr)**

#### *Art. 3, let. c*

Essentielle pour une bonne intégration, la formation professionnelle joue un rôle essentiel dans l'approche axée sur les structures ordinaires. Aussi est-il prévu de compléter la LFPr par des dispositions visant à promouvoir l'égalité des chances entre Suisses et étrangers. En particulier, les mesures éprouvées dans ce domaine<sup>51</sup> seront renforcées et développées. Il s'agit de prévenir ainsi les conséquences négatives qu'entraîne une mauvaise intégration pour l'individu, la société ou l'économie.

Entre autres objectifs, la LFPr vise 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). D'autres adaptations de la LFPr ne s'imposent pas étant donné que les objectifs de la loi et les dispositions existantes garantissent que l'égalité des chances entre Suisses et étrangers et de l'intégration des étrangers est encouragée de manière ciblée dans les structures ordinaires du domaine de la formation. Le Conseil fédéral prévoit une mise en œuvre selon les modalités suivantes:

<sup>48</sup> Cf. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Thèmes > Etat & citoyen > Evaluation > Office fédéral de la justice: évaluation > *Statusbericht: Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden vom 9. Mai 2012* (état au 4 février 2013).

<sup>49</sup> FF 2012 8943

<sup>50</sup> RS 412.10

<sup>51</sup> Cf. Rapport sur les mesures d'intégration 2007 et rapports de mise en œuvre 2008, 2009 et 2010, disponibles sous: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Rapports > Intégration (état au 4 février 2013).

- Base de la collaboration interinstitutionnelle (art. 1 LFPr): la collaboration avec les institutions fédérales et cantonales et avec les organisations du monde du travail est un principe fondamental de la formation professionnelle.
- Encouragement de mesures en faveur des groupes défavorisés (art. 7 en relation avec l'art. 55, al. 1, let. e et f, LFPr).
- 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.

## **Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>52</sup>**

*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 nouveau but va dans le sens du rapport du 4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse (Rapport sur l'immigration<sup>53</sup>), qui démontre que la migration peut avoir des effets sur le développement territorial.

Grâce au nouvel art. 29a LAT, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) pourra soutenir des projets de développement durables dans les zones d'habitation

<sup>52</sup> RS 700

<sup>53</sup> Cf. Rapport sur les conséquences de la libre circulation des personnes et de l'immigration en Suisse, disponible sous: [www.bfm.ch/fr/> Documentation > Communiqués > 2012 > 04.07.2012 Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse \(état au 4 février 2013\).](http://www.bfm.ch/fr/> Documentation > Communiqués > 2012 > 04.07.2012 Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse (état au 4 février 2013).)

en se fondant sur les expériences réalisées dans le cadre du programme «Projets urbains». Suite à l'arrêté du Conseil fédéral du 22 août 2007 sur l'encouragement de l'intégration, six services fédéraux de cinq départements encouragent conjointement pendant une phase pilote (2008 à 2011), au titre du programme «Projets urbains», onze projets pilotes. Le programme «Projets urbains» est un instrument reconnu sur le plan international qui coordonne spatialement les domaines politiques les plus divers au titre de la politique des agglomérations: il se fonde sur les objectifs du développement territorial, de la politique d'intégration, de l'encouragement de l'offre de logements et de la lutte contre la discrimination et veille à une mise en œuvre efficace et durable (programmes pluriannuels en lieu et place de projets isolés).

Le soutien apporté à des projets visant une amélioration durable de la qualité du logement et de la cohésion sociale dans les zones d'habitation des villes et des agglomérations a une grande portée. En effet, il répond aux problèmes urbains pressants en renforçant la cohésion sociale, en prévenant la constitution de ghettos, en luttant contre les excès du marché du logement et en encourageant un développement de l'habitat à l'intérieur du tissu bâti. Le programme de soutien à des projets visant à améliorer durablement la qualité de vie et la cohésion sociale dans les zones d'habitation est l'une des rares mesures concrètes réalisées avec la participation directe de la Confédération qui répond aux défis dans les domaines de l'aménagement du territoire et du logement en lien avec l'attractivité économique de la Suisse et de l'immigration qu'elle engendre (cf. Rapport sur l'immigration).

La contribution de la Confédération consiste à donner des impulsions en créant des incitations financières lors du développement de programmes et en mettant en réseau les projets afin que les villes et les communes concernées s'attellent efficacement et précocement au développement des quartiers. Ce soutien est subsidiaire et ponctuel, la Confédération se contentant en général de participer au développement du programme et à l'encouragement du processus en finançant le conseil, la coordination et le suivi. En principe, la direction et le financement des mesures de construction, des projets d'infrastructure et des mesures scolaires, socioculturelles et autres restent du ressort des communes. Les cantons continueront d'être associés aussi bien que possible au programme en participant à son financement et à sa mise en œuvre. De cette manière, les connaissances sur les questions touchant au développement des quartiers s'accroîtront aussi à cet échelon.

Il ressort de l'évaluation du programme «Projets urbains» que celui-ci a contribué, avec des moyens réduits, à améliorer sensiblement la qualité de vie et l'intégration sociale en stimulant des processus destinés à mettre à disposition des logements attractifs, à revaloriser les espaces extérieurs ou à créer 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 constatée dans le rapport sur l'immigration, le Conseil fédéral entend poursuivre ce programme sur le long terme.

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. En outre, les cantons seront associés plus étroitement que par le passé à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets.

Actuellement, les services fédéraux financent la phase II du projet pilote «Projets urbains» 2012–2015 au moyen des crédits existants, à hauteur d'environ 500 000 francs par an. Suite à l'arrêté du Conseil fédéral du 23 novembre 2011, le plan financier 2014–2016 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) prévoit de consacrer un montant de l'ordre de 1,5 million de francs au développement des quartiers et des zones d'habitat. En adoptant le message concernant la loi fédérale du 19 décembre 2012 sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014)<sup>54</sup>, le Conseil fédéral a toutefois renoncé à subventionner les «Projets urbains». Indépendamment de cela, il est prévu de créer une base légale qui permette à la Confédération de soutenir de tels projets avec les moyens disponibles.

## **Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance invalidité (LAI)<sup>55</sup>**

### *Art. 59, al. 3 et 6*

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).

L'AI est un domaine dans lequel la prise en compte des besoins particuliers des assurés est importante. Ainsi, il est important que l'assuré étranger, éprouvant des difficultés à comprendre l'une des langues officielles, puisse tout de même saisir la teneur des documents et des actes qui ont lieu le concernant. Toutefois, l'AI touchant au domaine médical, il est également dans l'intérêt de l'assurance qu'une bonne compréhension mutuelle soit garantie, afin que le traitement et le suivi des dossiers de tous les assurés se fasse de la manière la plus efficace et la plus adaptée à chaque situation.

L'art. 59 LAI, qui régit l'organisation et la procédure des offices AI et des services médicaux régionaux, donne désormais aux offices AI la possibilité de faire appel à des services spécialisés dans l'intégration des étrangers et à des services d'interprétariat communautaire pour accomplir leurs tâches. Si nécessaire, les services et ces centres de compétence épauleront les offices AI dans le cadre de mesures touchant à la conduite, à l'information et à la formation du personnel. Ils contribueront ainsi à améliorer leur compétence interculturelle. Ces mesures permettront par exemple de mieux préparer les services aux problèmes de communication avec les personnes issues de la migration ou à d'autres difficultés. Conformément au principe de l'approche axée sur les structures ordinaires, les coûts de ces mesures seront à la charge des assurances.

Lors de l'examen des conditions au droit de l'assuré aux prestations de l'AI, celle-ci doit effectivement tenir compte, en plus des effets de l'atteinte à la santé sur la capacité de travail ou la capacité de gain, des facteurs externes à l'AI. S'il est constaté qu'une limitation de ces capacités n'est due qu'à des circonstances psychosociales ou socioculturelles, il n'existe alors aucun dommage à la santé qui soit invalidant et le droit à des mesures de l'AI n'est par conséquent pas donné. La prise en compte

<sup>54</sup> FF 2013 757

<sup>55</sup> RS 831.20

de l'interculturalité se fait donc déjà actuellement dans le cadre de la procédure d'instruction et dans l'examen du droit aux prestations de l'AI.

Le nouvel al. 6 confirme que les offices AI tiennent compte des spécificités du cas individuel. Selon le rapport et les recommandations de la CTA concernant la mise en œuvre de l'art. 56 LEtr (Information)<sup>56</sup>, il ne saurait cependant être question de fournir tous les supports d'information et les offres de conseil dans des langues étrangères. Il est donné mandat aux offices AI de veiller, dans toute la mesure de leurs possibilités, à participer à la prise en compte des spécificités linguistiques, culturelles et sociales des assurés. Par contre, cet alinéa n'accorde aucun droit, ni procédural ni de fond, à l'assuré, qui ne pourra donc s'en prévaloir. En effet, 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 toutefois la peine – selon la complexité et la constellation du cas – 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.

Une communication optimale accélère la procédure AI, la rend plus efficace et plus efficace. En tenant compte du contexte culturel de la personne concernée, les offices AI parviennent à communiquer plus clairement leurs attentes ainsi que les obligations de l'intéressé. En outre, on réduit le risque de diagnostics erronés dus à des malentendus interculturels. Une communication adéquate contribue aussi à une procédure plus équitable. Pour cette raison, les hôpitaux et les offices AI recourent du reste déjà depuis plusieurs années avec succès aux services d'interprètes communautaires.

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, beaucoup d'entre eux ont besoin d'aide pour comprendre des explications compliquées sur des questions touchant à la santé. Par ailleurs, l'interprétariat communautaire contribue à éliminer les préjugés et à désamorcer les conflits.

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.

*Art. 68bis, al. 1, let. e bis*

L'art. 68bis, al. 1, let. e bis, prévoit que les organes d'exécution de la législation sur l'asile, sur les étrangers et sur l'intégration soient 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. Parmi ces organes figurent par exemple les centres de compétence communaux et cantonaux en matière d'intégration, les délégués à l'intégration et les offices cantonaux des migrations. 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 le commentai-

<sup>56</sup> Mise en œuvre du mandat d'information selon l'art. 56 LEtr. Rapport du GTT du 22 mai 2008 et recommandations de la CTA du 30 juin 2008. Disponible sous: [www.tak-cta.ch](http://www.tak-cta.ch) > Publications > Politique des étrangers et d'intégration (état au 4 février 2013).



re relatif à l'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 fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)<sup>57</sup>**

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 novembre 2011, le taux de chômage était en moyenne de 3,1 %, les étrangers (5,9 %) étant beaucoup plus touchés par le chômage que les ressortissants suisses (2,2 %)<sup>58</sup>. En tant que base du service public de placement, la LACI joue par conséquent un rôle important dans l'intégration des étrangers sur le marché du travail.

#### *Art. 17, al. 5*

L'al. 5 prévoit que l'office du travail pourra désormais diriger les assurés sur des institutions pour des consultations en rapport avec la migration. En cas de besoin, il pourra également faire appel à des spécialistes en matière d'intégration ou à des interprètes. Cette extension vise à faciliter et à accélérer la réintégration des chômeurs dans le marché du travail.

#### *Art. 59, al. 5, et art. 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 marché du travail sur l'intégration des étrangers et d'autres groupes de population particulièrement touchés par le chômage de longue durée. C'est pourquoi l'art. 59a, let. a, LACI doit être adapté. Désormais, les conséquences sur le chômage de longue durée seront analysées au même titre que les répercussions pour chaque sexe. A cette fin, les personnes issues de l'immigration seront mentionnées expressément à l'art. 59a, let. c.

<sup>57</sup> RS 837.0

<sup>58</sup> Source: SECO; cf. [www.amstat.ch](http://www.amstat.ch) (état au 6 janvier 2013).

*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 censé 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. Pour y remédier, il y a lieu de modifier l'art. 66a LACI, qui réglemente l'octroi d'allocations de formation. L'expression «reconnue 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, elles aussi, demander des allocations de formation, pour autant qu'elles remplissent les autres conditions d'obtention. 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. L'actuel al. 1, let. e, prévoit d'ores et déjà la collaboration avec les organes d'exécution de la législation sur l'asile. Les organes d'exécution de la législation sur l'asile, sur les étrangers et l'intégration, notamment les centres de compétence en matière d'intégration, disposent de compétences spécifiques, raison pour laquelle il faut également pouvoir les associer (cf. de même le commentaire relatif au nouvel art. 68<sup>bis</sup>, al. 1, let. e<sup>bis</sup>, LACI).

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

La mise en œuvre du plan d'intégration suite à la présente révision de loi entraînera des coûts en matière d'encouragement de l'intégration (cf. ch. 1.2). Les dépenses concernées seront couvertes par les moyens existants et par la hausse des moyens qui est déjà inscrite dans le plan financier 2014–2016. Les dépenses liées à l'encouragement spécifique de l'intégration seront réglées conformément à l'art. 55 LEtr dans la teneur de la modification de la révision partielle du 14 décembre 2012 de la loi sur l'asile<sup>59</sup>. Cette disposition réglemente les contributions financières de la Confédération à l'intégration. Le financement des programmes d'intégration cantonaux et de l'encouragement de l'intégration dans les structures existantes entraînera un surcoût par rapport à la situation actuelle. Les moyens annuels supplémentaires escomptés se présentent comme suit:

<sup>59</sup> FF 2012 8943

Département	Objet	Dépenses de matériel (en millions de francs)	Dépenses de personnel	Nombre de postes
DFJP	Pilotage et coordination de l'intégration		Aucun (compensation interne)	2
DFJP	Contributions financières à l'encouragement spécifique de l'intégration	20		
DFI	Protection contre la discrimination; SLR	0,2		
DDPS	Mesures d'intégration dans le sport des jeunes et des adultes	0,5		
<b>Total</b>		<b>20,7 Mio.</b>		

Les besoins supplémentaires pour l'encouragement spécifique de l'intégration (programmes d'intégration cantonaux) à hauteur de 20 millions de francs par année ont d'ores et déjà été inscrits au plan financier 2014–2016 du DFJP suite à l'arrêté du Conseil fédéral du 23 novembre 2011. Aucuns coûts supplémentaires ne sont escomptés pour 2013 vu que les conventions de programmes avec les cantons (programmes d'intégration cantonaux) ne prendront effet qu'à partir de 2014.

A l'échelon de la Confédération, l'adaptation de l'art. 3 LFPr et les modifications de la LAI et de la LACI n'entraîneront pas de coûts supplémentaires par rapport au budget et au plan financier. Les coûts inhérents aux innovations introduites dans le cadre de la modification de la LACI seront couverts par le budget de l'assurance-chômage.

Au niveau fédéral, l'assurance-qualité dans le domaine de la protection contre la discrimination, qui figure désormais dans les programmes d'intégration cantonaux, sera déléguée au Service de lutte contre le racisme (cf. ch. 1.2). Dans le plan financier 2014–2016 du DFI, des moyens annuels d'environ 200 000 francs sont déjà prévus à cette fin (formation et formation continue, développement de l'organisation).

L'encouragement de l'intégration par l'Office fédéral du sport (cf. ch. 1.2) 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 de l'ordre de 500 000 francs par an ont à nouveau été inscrits au budget 2013 et dans le plan financier 2014–2016 du DDPS.

Les nouvelles dispositions n'entraînent aucune mesure dans le domaine des constructions à l'échelon fédéral.

### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Conformément à la décision de la Conférence des gouvernements cantonaux, les cantons (communes incluses) doivent augmenter les dépenses pour l'encouragement spécifique de l'intégration proportionnellement à la hausse décidée par la Confédération (cf. ch. 1.2 et 1.4).

L'encouragement de l'intégration est une tâche qui doit être menée conjointement par la Confédération, les cantons et 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 en vue de l'octroi de l'autorisation d'établissement est une tâche incombant aux cantons en exécution du droit des étrangers. Suite aux adaptations du droit en vigueur, l'examen sera plus contraignant et plus systématique. Le nombre de demandes oscillant entre 30 000 et 40 000 par an, il faudra cependant se contenter, comme jusqu'à présent, 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. 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.

### **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 dépenses à supporter par la société tout entière: aussi l'intégration a-t-elle une portée réelle pour l'économie nationale.

Combinée avec l'encouragement spécifique ponctuel de l'intégration destiné à combler les éventuelles lacunes, l'approche axée sur les structures ordinaires 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 valeur en Suisse et, par ce biais, à la pérennité de nos institutions sociales. La Suisse est tributaire des travailleurs étrangers qualifiés, notamment dans les domaines médical et technique.

Vu ce qui précède, il y a lieu d'admettre que les gains économiques d'une bonne intégration sont supérieurs aux coûts de l'encouragement de l'intégration. Une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publiée en 2007 abonde dans ce sens<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Etudes économiques de l'OCDE, Suisse, 2007, pp. 127–174; disponible sous [www.oecd.org/document/1/0,3746,fr\\_2649\\_34111\\_39566081\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,3746,fr_2649_34111_39566081_1_1_1_1,00.html) (état au 29 octobre 2012).

## **3.4 Conséquences pour la société**

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 apaisée.

## **4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

Le présent objet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>61</sup> et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>62</sup>. Le renforcement de la cohésion sociale figure explicitement parmi les objectifs du Conseil fédéral (*objectif 16*: les chances offertes par la migration sont saisies et ses risques combattus).

### **4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

En exécution de la motion Schiesser «L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat» (06.3445) et de la motion du Groupe socialiste «Plan d'action pour l'intégration» (06.3765), le Conseil fédéral a adopté, le 5 mars 2010, son rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération et identifié notamment quatre domaines d'intervention. En approuvant, le 30 mars 2011, un plan d'intégration, le Conseil fédéral a appuyé la poursuite des mesures proposées (cf. ch. 1.1). Le projet est conforme aux objectifs du Conseil fédéral.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et légalité**

La législation sur l'entrée en Suisse et la sortie de Suisse, le séjour et l'établissement des étrangers et celle sur l'octroi de l'asile relèvent de la compétence de la Confédération (art. 121 Cst.). Par contre, la Confédération n'a pas de compétence étendue en ce qui concerne l'intégration des étrangers de manière générale<sup>63</sup>. 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

<sup>61</sup> FF 2012 349

<sup>62</sup> FF 2012 6667

<sup>63</sup> Achermann, Alberto/Künzli, Jörg: Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat. Berne, 2011, p. 134 s. Voir de même: Achermann, Alberto: Bundeskompetenzen im Integrationsbereich. Kurzgutachten für das Bundesamt für Migration im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz. Berne, 20 décembre 2008, disponible sous: [www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf) (état au 4 février 2013).

dans les divers domaines (structures ordinaires), comme par exemple l'école, la formation professionnelle ou l'assurance-chômage, se fonde sur les compétences constitutionnelles en question. Les modifications de loi prévues dans le présent projet sont conformes aux dispositions constitutionnelles.

## **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales**

Le présent projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse, notamment les accords bilatéraux du 21 juin 1999 et du 26 octobre 2004 conclus avec l'UE et ses Etats membres. A l'exception des dispositions sur la procédure en matière de visa ainsi que sur l'entrée en Suisse et la sortie de Suisse de l'accord d'association à Schengen<sup>64</sup>, le droit international ne restreint pas la compétence de la Confédération de réglementer l'entrée en Suisse, le séjour, l'établissement et l'intégration des ressortissants d'Etats tiers. Les nouvelles dispositions sont applicables aux personnes qui relèvent de l'ALCP et de la Convention AELE uniquement si les dispositions en question sont compatibles avec ces accords ou plus favorables (cf. art. 2, al. 2 et 3, LEtr, et commentaire relatif aux art. 26a, 33, 42, al. 3, et 58b).

## **5.3 Conformité à la loi sur les subventions**

Le financement est régi par les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions<sup>65</sup>. La portée des diverses subventions pour les objectifs visés par la Confédération, le pilotage financier et matériel des subventions de même que la procédure d'octroi des contributions sont explicités sous les ch. 1.2, 1.4, 3.1 à 3.3 et dans le commentaire relatif à l'art. 55.

## **5.4 Protection des données**

La liste des données à communiquer (cf. art. 97, al. 3) est complétée au niveau de la loi. Seuls les cas qui laissent présager que le processus d'intégration évoluera défavorablement devront être signalés. Grâce à cette disposition, les autorités concernées pourront intervenir dès qu'elles le jugeront utiles. Le projet n'a aucune autre conséquence sur le plan de la protection des données.

<sup>64</sup> Les accords d'association à Schengen figurent à l'annexe 1, ch. 1, LEtr.

<sup>65</sup> RS 616.1

## Interventions parlementaires portant sur l'intégration

Intervention	Titre	Etat des délibérations
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 08.3094 (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 10.3343 (CIP-CN)	Loi-cadre sur l'intégration	Transmis
Motion 10.4043 (Tschümperlin)	Tenir compte de l'intégration des enfants dans l'examen des cas de rigueur	Transmis
Initiative parlementaire 08.468 (Groupe de l'UDC)	Pas de naturalisation sans de bonnes connaissances orales et écrites de la langue de sa commune	Liquidé

Intervention	Titre	Etat des délibérations
Motion 08.3059 (Lukas Reimann)	Permis d'établissement et maîtrise linguistique	Liquidé
Motion 08.3159 (Daguët)	Bons de formation et crédits-temps pour promouvoir l'intégration linguistique des migrants	Liquidé
Motion 08.3302 (Tschümperlin)	Standard linguistique de naturalisation. Prise en compte de l'hétérogénéité	Liquidé
Motion 08.3813 (Groupe des Verts)	Recrutement d'étrangers au sein de l'administration fédérale	Liquidé
Postulat 08.3814 (Groupe des Verts)	Intégration des personnes issues de l'immigration dans les commissions extraparlimentaires	Liquidé
Postulat 08.3815 (Groupe des Verts)	Introduction des curriculum vitae anonymes lors du recrutement par la Confédération	Liquidé
Postulat 08.3816 (Groupe des Verts)	Enseignement de la langue maternelle pour les enfants allophones	Liquidé
Postulat 08.3817 (Groupe des Verts)	Cours de langue pour migrants durant les heures de travail	Liquidé
Initiative parlementaire 09.505 (Groupe libéral-radical)	Loi-cadre pour une politique d'intégration	Liquidé
Motion 09.4160 (Groupe libéral-radical)	Mettre en chantier une loi-cadre sur l'intégration	Liquidé
Motion 09.4231 (Tschümperlin)	Développer une culture de bienvenue	Liquidé
Motion 09.4341 (Maury Pasquier)	Adapter l'offre de cours de langues aux besoins	Liquidé
Postulat 10.3069 (Groupe PDC/PEV/PVL)	Intégration des étrangers	Liquidé
Motion 10.3248 (Groupe libéral-radical)	Usage judicieux des conventions d'intégration	Liquidé
Postulat 10.3667 (Baettig)	Pour une politique d'intégration proche des attentes de la population	Liquidé
Motion 10.4144 (Estermann)	Nouvelles règles d'immigration pour une meilleure intégration	Liquidé