

Consultation sur la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers

Prise de position de la Conférence des gouvernements cantonaux du 16 mars 2012

1. Remarques générales

1.1 La loi fédérale sur les étrangers (LEtr), en vigueur depuis 2008, définit la promotion de l'intégration des étrangers comme une tâche étatique ressortissant conjointement à la Confédération, aux cantons et aux communes. Partant de récents constats, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont convenu - d'abord dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations en concertation avec les villes et les communes puis en 2011 dans un processus de négociation direct – des bases communes pour l'avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers et pour la conception future de la promotion de l'intégration. Le projet mis en consultation repose pour l'essentiel sur ces bases développées conjointement, raison pour laquelle les gouvernements cantonaux approuvent les grandes lignes de la révision partielle prévue.

1.2 Le projet mis en consultation contribue à améliorer la cohérence de la politique suisse d'intégration. Il repose sur une stratégie de politique d'intégration commune aux trois niveaux étatiques et étaye l'image que la Suisse se fait d'elle-même en tant que pays fortement marqué par la migration et tributaire de l'apport de la population étrangère. Parallèlement se voient ancrés des principes partagés en matière de promotion de l'intégration dont les autorités compétentes pourront s'inspirer dans leur action. Dans ce sens, il est notamment aussi apprécié que le projet mis en consultation crée la condition permettant de changer de paradigme et de passer d'une promotion de l'intégration sectorielle, à savoir orientée sur des groupes cibles, à une promotion de l'intégration intégrale et orientée sur les besoins.

1.3 Une bonne intégration exige de la volonté des deux côtés, à savoir de la part des immigrants comme de la société d'accueil. Il est attendu des étrangères et des étrangers qu'ils s'efforcent activement à leur intégration en subvenant à leurs besoins, en respectant le droit et l'ordre et en sachant se faire comprendre dans leur quotidien. Mais promouvoir l'intégration ne sert à rien si les immigrants sont exclus et défavorisés. Dans ce contexte, il est conséquent que le projet mis en consultation prévoie d'une part de récompenser une bonne intégration individuellement par des incitations positives. D'autre part, il convient de faire de la protection contre la discrimination un élément constitutif permanent de la promotion de l'intégration. Reste à prouver que le renforcement prévu des activités d'information et de conseil en la matière suffira. En cas de besoin, d'autres efforts ciblés doivent être entrepris afin d'atteindre une compréhension réciproque entre population suisse et population étrangère et de faciliter la cohabitation. Pour ce qui est de la discrimination structurelle, des obligations renforcées sous forme de prescriptions légales doivent être examinées.

1.4 Les gouvernements cantonaux saluent le modèle à paliers proposé par le Conseil fédéral, aux termes duquel les exigences auxquelles l'intégration doit répondre s'accroissent à raison que l'ampleur des droits conférés par le statut légal visé augmente. Le projet de consultation ne transpose cependant pas clairement le modèle à paliers. La prolongation du

permis de séjour et la délivrance du permis d'établissement doivent ainsi répondre aux mêmes exigences d'intégration. Cela n'a pas de sens. La loi doit mieux concrétiser le modèle à paliers souhaité et les exigences différenciées qu'il implique pour le degré d'intégration. De simples explications d'ordre général ne suffiront pas à l'introduction du modèle à paliers, d'autant plus que ces derniers sont en contradiction avec le libellé de la loi et des explications relatives à certaines dispositions.

1.5 La promotion de l'intégration se fait en premier lieu sur place dans les structures existantes, notamment les crèches, les écoles, dans la formation professionnelle, au travail, via des mesures de l'aide sociale, dans le quartier ou au sein des associations. Les gouvernements cantonaux apprécient que le projet mis en consultation renforce clairement cet engagement des structures ordinaires. Dans ce sens, les adaptations proposées dans les différentes lois fédérales spéciales sont judicieuses. La promotion de l'intégration spécifique a un effet complémentaire par rapport aux structures ordinaires. Sur ce point également, le projet mis en consultation suit la bonne direction. On devrait néanmoins indiquer plus explicitement que la promotion de l'intégration spécifique a aussi pour mission notamment de soutenir les structures ordinaires dans leur travail d'intégration.

1.6 Le développement des mesures d'intégration actuelles, telles que cours de langue, services de conseil ou mesures d'intégration professionnelle, comme aussi la mise en place de nouvelles mesures, telles la première information ou les mesures d'encouragement précoce auprès des enfants immigrés, requièrent des moyens financiers supplémentaires. Les cantons n'augmenteront les crédits de promotion correspondants que si les fonds supplémentaires envisagés par le Conseil fédéral sont effectivement dégagés. Mais les dispositions par lesquelles l'intégration pourra être exigée de manière plus contraignante entraînent également des charges supplémentaires pour les cantons. Examiner si un étranger est bien intégré ou conclure des conventions d'intégration signifient pour les cantons des tâches administratives en plus. Si le législateur surcharge la barque dans ce domaine, il risque de voir les cantons contraints de ponctionner les fonds destinés à la promotion de l'intégration pour financer les coûts administratifs liés à l'exécution du droit des étrangers.

1.7 Dans l'ensemble, le projet mis en consultation respecte le modèle à succès fédéral de la promotion de l'intégration dans les structures ordinaires. En l'occurrence, la diversité de la Suisse s'avère être un atout. Le fédéralisme offre la chance de développer des mesures de politique d'intégration taillées sur mesure en fonction des conditions-cadres et des besoins régionaux. Aussi est-ce au niveau local, là où les déficits en matière d'intégration se ressentent directement, que la responsabilité en la matière doit être assumée. La répartition des tâches proposée devrait toutefois encore davantage se conformer à cette conception. La nouvelle orientation de la promotion de l'intégration avec des programmes cantonaux ainsi que le regroupement simultané du crédit d'intégration et des forfaits d'intégration sont clairement salués; toutefois les commentaires concernant l'art. 56 doivent d'être observés. Il est central en outre que les formes de collaboration partenariale entre Confédération et cantons, développées dans le cadre de la RPT pour les tâches communes, trouvent application.

1.8 Le Conseil fédéral entend, avec son projet mis en consultation, renforcer le caractère obligatoire des dispositions relatives à la politique d'intégration des étrangers. Cette ligne directrice est approuvée par les gouvernements cantonaux dans son principe. Dans ce but, il s'agit d'introduire une obligation, à certaines conditions, de conclure des conventions d'intégration. Les expériences faites jusqu'ici dans les cantons montrent que cet instrument n'est efficace que si les étrangers concernés bénéficient d'un conseil individuel au cours d'entretiens personnels. Des conseils de ce genre génèrent un important volume de travail pour les autorités compétentes. C'est pourquoi l'instauration systématique de conventions d'intégration, comme le demandent certains milieux, n'est pas judicieuse. Les gouvernements cantonaux attendent de la Confédération qu'elle laisse aux cantons la marge d'appréciation re-

quise dans l'application et qu'elle participe de manière déterminante aux charges supplémentaires incombant aux cantons.

1.9 Pour ce qui est des attentes liées à la révision partielle, les gouvernements cantonaux estiment qu'il faut en outre tenir compte du fait qu'un tiers environ de la population étrangère seulement peut être atteint par des conventions d'intégration susceptible de sanction. Les personnes en provenance d'états de l'UE/AELE peuvent faire l'objet de recommandations d'intégration au sens de l'art. 58a al. 3 de l'avant-projet de loi sans possibilité de sanction. Les gouvernements cantonaux attendent dès lors du Conseil fédéral une certaine retenue pour ce qui est de l'appréciation de la convention d'intégration, qui est un instrument de la promotion de l'intégration parmi beaucoup d'autres. Il convient de vérifier une fois encore la densité normative du projet mis en consultation. Les modifications envisagées présentent un degré de détail plutôt élevé, ce qui rend difficile la reconnaissance des normes.

1.10 Les modifications prévues auront un impact important sur la politique d'intégration des cantons. Notamment la mise en œuvre de certaines dispositions entraînera pour les cantons un net surcroît de charges administratives. Le rapport explicatif ne tient pas suffisamment compte de cet aspect. La Confédération est tenue de considérer dûment les questions de mise en œuvre lors de la conception d'un acte fédéral. Les gouvernements cantonaux escomptent dès lors que le message à l'attention des Chambres fédérales contiendra des explications sur la mise en œuvre. Le Conseil fédéral est notamment invité à mettre en évidence, concrètement et de manière transparente, les effets financiers et en personnel que les cantons et communes doivent escompter dans le domaine de la promotion spécifique de l'intégration (y compris primo-information, conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration), dans celui de la promotion de l'intégration dans les structures ordinaires (y compris l'employeur), dans celui des procédures propres à la loi sur les étrangers ainsi que de la protection contre la discrimination. Le renvoi, dans le rapport explicatif, à «des coûts supplémentaires qui ne sont pas chiffrables» est insuffisant.

2. Remarques sur certains articles

2.1 Chapitre 5 : Conditions d'admission

Art. 26a Admission de personnes assurant un encadrement ou un enseignement

Des personnes d'encadrement et d'enseignement religieux ainsi que des enseignants de la langue et la culture du pays d'origine assument une tâche exigeante. Dans de nombreux cas, il leur incombe de « jeter des ponts » entre différentes cultures. Pour ce motif, le niveau de leurs connaissances de la langue doit être défini par voie d'ordonnance, comme dans le droit actuel déjà. Ces connaissances linguistiques doivent être démontrées dans la langue officielle de la région où la personne déploiera son activité. Dans des régions plurilingues, la connaissance d'une seule langue officielle est suffisante. Il s'agira par ailleurs de déterminer la manière dont ces connaissances linguistiques doivent être démontrées.

Contrairement au projet de consultation, les gouvernements cantonaux sont cependant d'avis que la réalisation de l'exigence formulée pour ce groupe spécifique de personnes – ou du moins le niveau de leur connaissance de la langue – doit être démontrée avant leur entrée en Suisse. L'expérience montre en effet que souvent, des personnes d'encadrement religieux et des enseignants ne séjournent en Suisse que pour une courte durée. Il conviendrait d'examiner si les exigences posées aux personnes d'encadrement et d'enseignement entrant en Suisse en raison de leur fonction particulière ne pourraient pas s'appliquer aux ressortissants de pays de l'UE/AELE également.

Il faut finalement indiquer que pour l'engagement de ces personnes en tant qu'enseignants réguliers dans une école publique, d'autres conditions comme par exemple la reconnais-

sance de leurs certificats d'enseignement étrangers, doivent bien sûr être remplies. Il n'est donc donné naissance à aucun droit à l'engagement par une école publique.

2.2 Chapitre 6: Règlementation du séjour

Art. 33 Autorisation de séjour

Al. 3

Les gouvernements cantonaux estiment que cette disposition renferme plusieurs foyers de problèmes. En conformité du modèle à paliers, différents critères devraient d'une part s'appliquer à la prolongation du permis de séjour ou de l'autorisation de courte durée, en fonction du degré d'intégration. Or, ni le rapport explicatif, ni le texte de la loi ne précisent le degré d'intégration qui doit être atteint selon ces critères. Tant que ce domaine important souffre d'un tel manque de transparence, la disposition doit être rejetée.

D'autre part, il y a des doutes concernant l'efficacité de la disposition. Il paraît en particulier douteux que les services de migration puissent à l'avenir vraiment refuser la prolongation du permis de séjour dans le cas d'une intégration imparfaite mais sans qu'il existe un véritable motif de révocation. Aux termes de l'état actuel du droit et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce n'est pas le cas. La nouvelle réglementation n'y changera selon notre appréciation rien, à moins que l'intégration imparfaite ne soit appelée à constituer un motif de révocation au sens des art. 62 et 63.

En considération de ces aspects, il semble peu probable que la norme proposée puisse être transposée dans la pratique. Le domaine de mise en œuvre, respectivement d'application de l'art. 33, se limitera concrètement – et sous réserve de quelques rares exceptions – à l'admission de personnes hautement qualifiées provenant d'états tiers (autorisations de séjour contingentées, art. 20 OASA). L'exigence de la bonne intégration ne peut guère être imposée à ces personnes. Dans de nombreuses branches de l'industrie et du commerce, l'usage de la langue anglaise s'est à tel point généralisé que d'autres connaissances linguistiques ne sont plus exigées de la part des employés hautement qualifiés.

Eu égard à l'insuffisance systématique de la disposition et au surcroît de travail et de dépenses considérable occasionné aux cantons, il est licite de se demander si, pour la prolongation de l'autorisation de séjour, l'absence de motifs de révocation (dont le respect des conventions d'intégration) ne doit pas être tenue pour suffisante et que la bonne intégration ne fera l'objet d'un examen que lors de la procédure de délivrance du permis d'établissement. Simultanément, l'intégration défailante doit cependant être intégrée à l'art 63 LEtr à titre de motif de révocation. Si la systématique du projet de consultation devait être maintenue, les gouvernements cantonaux demandent que la bonne intégration fasse l'objet d'une meilleure définition, eu égard aux différents groupes ciblées, respectivement aux différentes formes d'autorisation.

Al. 4

Les services de migration prennent des décisions relevant du droit des étrangers dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation, lequel s'inscrit dans les principes constitutionnels (art. 5, 8 et 9 Cst.) et tient compte de l'intérêt public, des particularités et – déjà aujourd'hui – du degré d'intégration des étrangères et des étrangers. Le législateur a délibérément prévu une marge d'appréciation afin de permettre aux autorités compétentes de tenir compte de la grande diversité des situations de vie des étrangers présents en Suisse. Ce système a fait ses preuves dans la pratique.

Les cantons peuvent déjà aujourd'hui subordonner l'octroi ou la prolongation d'une autorisation de séjour à la condition que l'étranger concerné suive un cours de langue et d'intégration. Cette condition peut être arrêtée dans une convention d'intégration. Les cantons qui appliquent l'instrument de la convention d'intégration sont: ZH, LU, GL, BS, BL, SH, SO, SG, AG, TG. Les expériences réalisées jusqu'à présent montrent que les conventions d'intégration offrent une chance aux étrangers concernés de bénéficier d'un conseil individualisé dans

le cadre d'un entretien personnel. Ce type de service de conseil comme aussi la constitution d'un dossier pour chaque cas et le suivi ont pour corollaire inévitable une augmentation du travail administratif pour les autorités compétentes.

Dans ce contexte, le recours systématique à des conventions d'intégration, comme l'exige certains milieux, n'est pas judicieux. On se trouverait dans un rapport coûts/bénéfices déséquilibré et cela irait à l'encontre du principe de la responsabilité individuelle. Il est également inexact que, dans les cantons qui ne pratiquent pas les conventions d'intégration, le principe "exiger" ne s'applique pas. Les services cantonaux de migration peuvent assortir l'octroi ou la prolongation des autorisations de conditions spécifiques sans qu'une convention d'intégration ne soit conclue.

En outre, d'autres domaines – notamment l'assistance sociale et les assurances sociales – connaissent également la possibilité d'infliger des sanctions lorsqu'il y a un refus de consentir des efforts d'intégration. Par ailleurs, il ne se trouve à ce jour aucune preuve permettant de prétendre que les cantons qui ne travaillent pas avec la convention d'intégration présentent une situation en matière d'intégration moins bonne que les autres cantons. Pour toutes ces raisons, les gouvernements cantonaux approuvent le principe selon lequel la conclusion d'une convention d'intégration reste en principe dans le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes. Simultanément, la Confédération devrait participer de manière significative au surcroît de dépenses occasionné aux cantons du fait du recours plus régulier aux conventions d'intégration.

Finalement, il faut aussi prévoir les conséquences qu'engendre une inobservation de la convention d'intégration. Le projet de consultation n'indique que les conséquences légales en cas de refus de conclure une convention d'intégration – dans ce cas, l'autorisation de séjour n'est pas accordée ou n'est pas prolongée. Rien n'est en revanche précisé si la personne a bien conclu une convention d'intégration, mais qu'elle ne la respecte pas. Dans ce cas, l'autorisation doit pouvoir être révoquée ou sa prolongation refusée. Les art. 33 et 62f LEtr devraient expressément le prévoir. A défaut, l'instrument de la convention d'intégration „ne mord pas“.

Al. 5

Le projet mis en consultation propose nouvellement que la prolongation du permis de séjour soit liée à l'obligation de conclure une convention d'intégration lorsque la personne concernée présente le risque considérable que 1) elle a enfreint de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics ou qu'elle les a mis en danger ou qu'elle met en danger la sécurité intérieure et extérieure ou que 2) elle ou une autre personne pour laquelle elle a la charge doit dépendre de l'aide sociale.

Le rapport explicatif précise d'une part que les conventions d'intégration ne peuvent être conclues que dans la mesure où un accompagnement de la personne est assuré et que d'autre part, le caractère obligatoire de la convention d'intégration repose sur une décision préalable entrée en force. L'exigence qui veut que lors de la conclusion de la convention d'intégration, l'accompagnement de la personne soit assuré paraît en principe raisonnable et utile, même si la nature de cet accompagnement n'est pas tout à fait claire. Dans tous les cas, cela conduit à un accroissement de la charge administrative et donc à une augmentation des besoins en personnel, ce qui implique une augmentation des dépenses. Pour ce motif, une convention d'intégration ne doit être conclue que dans les cas où elle apporte ou est susceptible d'apporter une plus-value et qu'aucun autre instrument n'est à disposition.

Dans cette perspective, il suffit de rendre une décision afin de menacer de révocation de l'autorisation de séjour une personne qui présente un risque élevé de réalisation d'un cas selon l'art. 62 lit. c ou e. La conclusion parallèle d'une convention d'intégration n'est pas nécessaire, d'autant plus que la décision devra déjà énoncer tout ce qui est essentiel. On méconnaît en outre que la cause de la réalisation d'un motif de révocation au sens de l'art. 62 lit. c ou e ne procède pas nécessairement d'une intégration défailante. Ces cas peuvent également se réaliser alors que l'intégration est bonne (p. ex. les cas de travailleurs à faible revenu « Working Poor»). Le défaut de coïncidence, respectivement d'interdépendance entre

les motifs de révocation et le but des conventions d'intégration milite également contre l'imposition d'une obligation de conclure des conventions d'intégration dans tous les cas.

La convention d'intégration ne doit être imposée que dans la mesure où un examen individuel du cas permet de présumer qu'elle déploiera un effet bien précis. Les cantons doivent dès lors rester maîtres de l'appréciation des faits et des intentions ainsi que de la décision de conclure ou non une convention d'intégration en considération des risques énoncés dans l'al. 5. Cette disposition doit dès lors être biffée sans remplacement. Subsidiairement, une formulation potestative doit être adoptée.

Pour conclure, il convient de relever une erreur faussant le sens de la disposition: L'obligation de conclure une convention d'intégration – si elle est maintenue – ne doit pas répondre à la double exigence de la réalisation de l'art. 62 lit c et e. La véritable intention doit être que la convention d'intégration doit être conclue s'il y a un risque que les cas de l'art. 62 lit. c ou lit. e se réalisent. La même chose vaut par analogie pour l'art. 83a al. 2.

Art. 34 Autorisation d'établissement

Al. 2

A ce propos, les gouvernements cantonaux renvoient en principe aux observations relatives à l'art. 33 al. 3. Il convient aussi de mentionner qu'au terme de dix ans de séjour, des personnes de nationalité étrangère sont en règle générale suffisamment intégrées pour qu'on puisse leur accorder le permis d'établissement. Une telle présomption d'intégration doit notamment être admise si les services de la migration ne disposent pas d'indices concrets permettant de conclure à une intégration déficiente. Les informations abondantes disponibles grâce au flux automatique des renseignements (art. 97 LEtr et 82 OAAS) permettent sans autres d'apprécier la nécessité d'un examen plus approfondi de l'intégration. Pour ce motif, les cantons rejettent un examen systématique de l'intégration lors de la délivrance de l'autorisation d'établissement.

Al. 4

S'agissant ici de l'autorisation d'établissement anticipée, les exigences posées à l'intégration devraient être plus élevées que dans le cas de l'autorisation ordinaire d'établissement, notamment dans les domaines professionnel, social et linguistique. Ici aussi, l'aptitude de pouvoir communiquer dans la langue officielle parlée au lieu de domicile devrait occuper le premier plan (cf. observations relatives à l'art. 26a).

2.3 Chapitre 7: Regroupement familial

Art. 42 Membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse

Al. 1 lit. b

La proposition interfère de manière inadmissible avec le droit au mariage et à la famille tel que défini par l'art. 14 Cst. et l'art. 8 CEDH. En pratique, il est douteux que le regroupement familial ou la prolongation de l'autorisation d'établissement puissent être refusés en raison d'une mauvaise intégration linguistique alors que la loi confère ce droit, respectivement que le demandeur peut invoquer la Constitution fédérale ou la CEDH. En conséquence, la réglementation proposée sera sans effet. Considérant qu'elle implique par ailleurs une position plus défavorable des citoyens suisses par rapport aux ressortissants des pays de l'UE/AELE, les gouvernements cantonaux demandent que la disposition soit biffée sans remplacement. Subsidiairement, la réglementation relative à la maîtrise de la langue doit figurer dans un alinéa séparé, à titre de recommandation. Si la règle devait être maintenue, c'est également l'aptitude de communiquer dans la langue officielle parlée au lieu de domicile qui est déterminante (cf. observations relatives à l'art. 26a. Il faut par ailleurs définir par voie d'ordonnance le niveau de compétence linguistique qui doit être atteint.

Art. 43 Conjoint et enfants étrangers du titulaire d'une autorisation d'établissement

Al. 1 lit. b

Les gouvernements cantonaux renvoient à ce titre aux observations faites au sujet de l'art. 42.

Art. 44 Conjoint et enfants étrangers du titulaire d'une autorisation de séjour

Al. 1

Le libellé français ne correspond pas à celui des versions allemande et italienne. Les gouvernements cantonaux demandent qu'aucun des deux conjoints ne soit dépendant de l'assistance sociale au moment du regroupement ou qu'il tombe à l'assistance en cas de regroupement. Les versions allemande et italienne doivent dès lors être privilégiées.

Al. 2

Le rapport explicatif admet que des enfants jusqu'à l'âge de 18 ans apprennent la langue à l'école ou dans le cadre de leur formation professionnelle. Cela ne tient pas compte du fait que des enfants qui arrivent en Suisse après l'achèvement de leur scolarité obligatoire ne peuvent que dans de rares cas suivre une formation professionnelle en Suisse et qu'ils débutent immédiatement une activité professionnelle. Il paraît dès lors justifié de demander qu'à l'instar de ce qui est demandé au conjoint, ces enfants justifient de leurs connaissances linguistiques. Les gouvernements cantonaux demandent qu'une base légale analogue à celle qui concerne le conjoint soit créée pour les enfants entrant en Suisse dans le cadre du regroupement familial après l'achèvement de leur scolarité obligatoire.

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

Al. 2

Des exceptions à l'exigence de prouver les connaissances linguistiques sont prévues pour des personnes frappées d'analphabétisme, d'illettrisme, de maladie ou d'un handicap. Il devrait également être pris en compte que des immigrés avec un niveau de formation faible ne sont pas nécessairement à même d'intégralement respecter les exigences d'une convention d'intégration. En cas de doute, l'étranger devrait pouvoir recourir à la possibilité de faire confirmer le motif d'exception par un service compétent. Dans ce sens, le degré de réalisation devrait passer de „vraisemblable“ à „avéré“.

Al. 3

Une obligation de droit fédéral de conclure une convention d'intégration dans le cas d'exception mentionné constitue une violation de l'autonomie cantonale, raison pour laquelle les cantons doivent la rejeter. Les gouvernements cantonaux demandent dès lors que la disposition soit biffée, ou subsidiairement qu'elle soit remplacée par une formulation potestative.

2.4 Chapitre 8: Intégration

Art. 53 Principes

Les gouvernements cantonaux apprécient que la Confédération, les cantons et les communes s'inspirent des mêmes principes pour la promotion de l'intégration. Il devrait en résulter globalement un gain en cohérence dans la politique suisse d'intégration des étrangers. En même temps, on peine à comprendre pourquoi la révision partielle de la LEtr ne donne pas lieu à une adaptation des principes de politique d'intégration définis à l'art. 4 de la loi. Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont confirmé dans un document-cadre, adopté entre-temps par les deux parties, les principes développés conjointement avec les

villes et les communes qui doivent régir la future collaboration Confédération-cantons dans le domaine de la promotion de l'intégration. Le projet mis en consultation ne considère que de manière sélective ces principes de la politique d'intégration des étrangers.

Si le projet de révision met l'accent sur le principe "Exiger la responsabilité individuelle", il n'évoque guère les principes "Valoriser les potentiels" et "Tenir compte de la diversité". Le succès de la politique d'intégration des étrangers implique pourtant que l'on considère tous les principes comme équivalents. Et ceci a encore été confirmé par la Confédération, les cantons et les communes dans le cadre de la 2e Conférence nationale sur l'intégration des étrangers à Soleure.

Les gouvernements cantonaux demandent dès lors que l'on ne se contente pas d'adapter le nom de la loi mais que l'on adapte aussi les principes de l'intégration posés à l'art. 4 davantage à la conception commune développée pour la politique d'intégration et que ces principes soient reformulés en conséquence.

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

Du point de vue des gouvernements cantonaux, la terminologie utilisée n'est pas précise. La formulation suivante est proposée:

„L'encouragement de l'intégration est en premier lieu réalisé lors de l'accomplissement des tâches publiques de la Confédération, des cantons et des communes, dans le cadre des structures existantes (structures ordinaires), notamment:

- a. dans toutes les offres d'encadrement et de formation;
- b. dans le monde du travail;
- c. [...].

Art. 53c Encouragement spécifique de l'intégration

Les gouvernements cantonaux indiquent que les structures ordinaires ne présentent pas de lacunes qui devraient être comblées par la promotion de l'intégration spécifique. La promotion de l'intégration spécifique est en réalité destinée à répondre à des besoins spécifiques des migrants, afin que leur intégration dans les structures ordinaires puisse être améliorée ou, cas échéant, accélérée.

Le rapport explicatif indique en outre clairement que la promotion de l'intégration spécifique soutient les structures ordinaires dans l'accomplissement de leur mandat d'intégration (page 35). Pour permettre d'imposer durablement l'approche par les structures ordinaires, il faut que la promotion de l'intégration spécifique s'aligne davantage sur ces structures. Dans ce contexte, le bon fonctionnement et la qualité des prestations de service sont d'importance capitale. Le conseil et le soutien aux structures ordinaires constituent un objectif stratégique central de la promotion de l'intégration spécifique. Du point de vue des gouvernements cantonaux, ce mandat exige un ancrage plus explicite dans la loi.

Art. 54 Répartition des compétences

Le projet mis en consultation suit la direction générale selon laquelle le modèle à succès du fédéralisme dans la promotion de l'intégration doit s'inscrire avec plus de force dans les structures ordinaires. Ceci signifie que la politique d'intégration continue aussi d'être une tâche commune et doit impérativement être pilotée conjointement par la Confédération et les cantons. Les cantons assument également une fonction de pilotage, aussi bien dans la promotion de l'intégration spécifique que dans les structures ordinaires qui relèvent de leur compétence. Pour la promotion de l'intégration spécifique par exemple, la Confédération et les cantons ont déjà convenu de la direction stratégique à prendre.

Les cantons ne sont dès lors, et de loin, pas que des organes d'exécution comme le laisse entendre l'art. 54 al. 4 du projet mis en consultation. Il en va de même de l'alinéa 3: les cantons également assurent l'échange d'informations et d'expériences avec des tiers (p. ex. employeurs, communautés religieuses, etc.). Les gouvernements cantonaux exigent en consé-

quence que l'al. 4 soit reformulé par analogie avec les al. 1 et 3: "Les cantons définissent la politique d'intégration ~~mettent en œuvre les objectifs de l'intégration~~ dans leurs domaines de compétence. Ils veillent à ce que [...] et assurent l'échange d'informations et d'expériences avec les communes et d'autres acteurs impliqués.

En outre, les gouvernements cantonaux espèrent aussi que le message exprime sans équivoque l'idée que la Confédération et les cantons pilotent conjointement la politique d'intégration des étrangers et la promotion de l'intégration. La précision du rapport explicatif indiquant que l'encouragement de l'intégration doit être renforcé par un meilleur pilotage de la part du Conseil fédéral (page 21) est trop unilatérale.

Art. 55 Information et conseil

Les gouvernements cantonaux reconnaissent l'importance de donner une information et un conseil le plus tôt possible aux étrangers arrivés en Suisse. Raison pour laquelle ils saluent également la première information nouvellement prévue. Il convient toutefois de laisser aux cantons le choix de la forme de cette information. Le rapport explicatif évoque en lieu et place de la première information un accueil systématique et se réfère sur ce point à l'exemple du canton de Lucerne (page 38). Ces propos sont trop unilatéraux, car d'autres cantons appliquent déjà aujourd'hui d'autres modèles avec succès.

Les gouvernements cantonaux escomptent que le message parle explicitement d'une première information (primo-information). Il convient en même temps de préciser sans équivoque dans la loi et le message que la conception de cette primo-information est du seul ressort des cantons. Dans ce sens, le rapport explicatif est équivoque, il restreint même l'autonomie cantonale parce qu'il part du principe de l'accueil systématique (p. 38) et qu'il renvoie ensuite au besoin important de coordination entre convention / recommandation d'intégration et primo-information dans les structures ordinaires (p. 39). La mise en œuvre de l'al. 4 ne paraît possible que dans la mesure où une primo-information individuelle atteint tous les étrangers arrivant en Suisse. Le texte de la loi n'énonce donc pas ouvertement la primo-information individuelle systématique, mais il s'y réfère implicitement.

Pour ces motifs, les gouvernements cantonaux demandent que l'al. 4 soit biffé sans remplacement. Il faut aussi renoncer à citer des exemples concrets dans le message.

Art. 56 Contributions financières

Les gouvernements cantonaux soutiennent le regroupement du crédit d'intégration avec les forfaits d'intégration, à savoir l'idée de réunir les différents flux financiers. Il est aussi apprécié que le projet mis en consultation permette une transition flexible entre l'actuel et le nouveau système de financement. La concentration des flux financiers ne résulte cependant pas clairement du libellé de la loi. La formulation proposée semble au contraire compliquée et équivoque ; elle manque de transparence. Comme par le passé, la Confédération doit verser un forfait d'intégration pour toute personne nouvellement admise à titre provisoire, tout réfugié reconnu et toute personne à protéger titulaire d'une autorisation de séjour, et ce indépendamment du fait que cette personne dépende ou non de l'assistance sociale. Les cantons doivent avoir droit au forfait d'intégration sans qu'il ne soit lié à des conditions. Une obligation de participation au financement imposée aux cantons doit être rejetée. Ce principe doit clairement être exprimé par la loi.

La formulation proposée ne satisfait pas à cette exigence. Bien au contraire, elle permet même à la Confédération d'octroyer les contributions fédérales pour des personnes nouvellement admises à titre provisoire, de réfugiés reconnus et des personnes à protéger titulaire d'un permis de séjour en tant que moyens de financement de programmes d'intégration cantonaux. Les cantons sont implicitement astreints à une participation au financement. Cela doit être rejeté et la formulation adaptée pour ce motif. La deuxième phrase de l'al. 2 doit en outre être biffée sans remplacement. Il est en effet difficile à concevoir pourquoi les contributions pour des personnes admises à titre provisoire, des réfugiés reconnus ou des per-

sonnes à protéger titulaire d'une autorisation de séjour devraient être liées à la réalisation d'objectifs sociopolitiques ou restreintes à certaines catégories de personnes.

Il est également inadmissible que le rapport explicatif présente le nouveau régime de financement comme un palliatif à l'éparpillement des forces et au manque de cohérence partielle des efforts d'intégration dans les cantons (page 19). L'éparpillement des forces et le manque de cohérence dans la promotion de l'intégration sont aussi la conséquence du système de financement actuel de la Confédération. Les gouvernements cantonaux demandent que le message exprime cela plus clairement.

Pour le reste, nous renvoyons aux remarques générales introductives sous chiffre 1.6.

Art. 58 Evaluation de l'intégration

Les gouvernements cantonaux saluent une réglementation claire pour évaluer l'intégration. Ceux-ci amènent une clarification essentielle par rapport au droit actuel. Il est également approuvé qu'il convient en dernier ressort de procéder à une évaluation globale dans le cas d'espèce. Ainsi, les autorités compétentes disposent de la marge d'appréciation requise pour pouvoir toujours tenir compte de la diversité des situations de vie des étrangères et étrangers qui vivent en Suisse. Les critères proposés correspondent dans une large mesure à l'art. 4 OIE et doivent rétablir la cohérence entre le droit des étrangers et le droit de la nationalité (art. 12 du projet LN en consultation). L'établissement d'une cohérence entre ces deux textes doit en principe être salué. Elle devrait cependant en premier lieu concerner le statut de séjour et sa durée.

Comme il a déjà été dit, un usage uniforme de la notion « bonne intégration » n'est pas praticable. Par ailleurs, les explications du rapport explicatif sont équivoques; combinés au libellé et à la systématique de la loi, ils conduisent à des insécurités. Pour ce motif, les gouvernements cantonaux estiment qu'une définition légale de l'application des critères à l'état de fait concret (délivrance d'autorisations en cas de rigueur, prolongation de l'autorisation de séjour, délivrance et délivrance anticipée de l'autorisation d'établissement, naturalisation) est indispensable.

Afin qu'il soit également possible de tenir compte d'éléments tels qu'une morale de paiement négligente (poursuites, dettes) pour l'appréciation de l'intégration, l'al. 1 doit être complété comme suit: „Pour évaluer l'intégration, l'autorité compétente tient compte notamment des critères suivants [...]“

[Note rédactionnelle: Le texte allemand contient ici un paragraphe qui ne concerne que la formulation en langue allemande.]

Le critère de l'aptitude à communiquer dans une langue nationale mentionné sous al. 1 lit. c n'est par ailleurs utile que dans la mesure où il s'agit de la langue officielle parlée au lieu du domicile de la personne (cf. observations au sujet de l'art. 26a). Une bonne intégration pré-suppose en premier lieu la capacité de communiquer dans la langue de la population locale. L'ordonnance d'exécution devra déterminer quel niveau linguistique doit correspondre à quelle autorisation et quel est le lien des critères d'intégration avec le modèle à paliers proposé.

Mis en relation avec le rapport explicatif, la réglementation de l'art. 1 lit. d et de l'al. 2 est par ailleurs contradictoire. Selon le rapport explicatif, l'autonomie économique constitue la règle, la manifestation de la volonté d'y participer l'exception. Cette appréciation ne procède ni du libellé de la loi ni de l'al. 2, qui consacre expressément deux exceptions. Pour la mise en pratique de la disposition, cela risque de conduire à des insécurités et à des malentendus. Pour des motifs de transparence, il est proposé de biffer « la volonté » sous lit. d et de régler les exceptions sous al. 2 exclusivement. A cette fin, il convient de recourir à une formulation ouverte et de préciser la notion par voie d'ordonnance.

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

Les conditions-cadre et les contenus prévus pour la convention d'intégration amèneront par l'application de cet instrument un gain de cohérence. En même temps, les gouvernements cantonaux demandent également dans ce domaine qu'il soit laissé aux autorités compétentes la marge de manœuvre requise pour pouvoir adopter ladite convention aux besoins individuels des étrangers concernés. C'est le seul moyen de permettre à cet instrument de déployer au final l'effet escompté. Il est évident ainsi qu'il ne saurait être question d'une procédure standardisée, ce qui plaide simultanément aussi contre tout recours systématique aux conventions d'intégration.

Expérience faite, les conventions d'intégration ne déploient l'effet désiré que si leur inobservation engendre certains inconvénients. Dans ce sens, l'al. 1 exige que les conséquences de l'inobservation soient énoncées dans la convention d'intégration. Il passe en revanche sous silence la forme que ces conséquences peuvent prendre, alors même que des interventions étatiques doivent par principe reposer sur une base légale claire. Une telle base légale serait donc souhaitable.

Il serait en outre important que l'al. 2 mentionne expressément comme objectifs des mesures concernant l'intégration économique (p. ex. coopération avec les ORP, acceptation de programmes d'occupation, mesures d'intégration au travail de l'AI) et l'acquisition d'une formation. Cela résulte des critères d'intégration prévus à l'art. 58 al. 1 lit. d. De même, l'art. 83a al. 3 devrait mentionner l'acquisition d'une formation comme objectif.

Les déficits d'intégration se rencontrent aussi chez des ressortissants de pays UE/AELE. Dans ce sens, l'intention de promouvoir l'intégration de manière plus active à l'égard de ce cercle de personnes est saluée quant au principe.

Art. 58b Contribution de l'employeur à l'intégration

Les gouvernements cantonaux saluent l'introduction de cette disposition qui oblige les employeurs à s'impliquer davantage dans le processus de promotion de l'intégration. Le travail est aujourd'hui le principal motif d'immigration en Suisse. Il incombe dès lors aux employeurs une responsabilité particulière dans le processus d'intégration à mesure que l'économie suisse est tributaire de la main d'œuvre étrangère. C'est également à la demande des gouvernements cantonaux que le document-cadre sur la collaboration Confédération-cantons dans le domaine de la promotion de l'intégration a été complété dans le même sens (cf. chiffre 3.1 document-cadre).

2.5 Chapitre 11: Admission provisoire

Art. 83a Admission provisoire avec convention d'intégration

Pour les raisons déjà exposées, le recours systématique à des conventions d'intégration n'est, de l'avis des gouvernements cantonaux, pas non plus judicieux pour les personnes admises à titre provisoire. Il doit continuer de revenir aux autorités compétentes le pouvoir d'évaluer si les conditions sont remplies pour conclure une convention d'intégration. Dans ce contexte, le rapport explicatif indiquant qu'il faudra *de facto* conclure une convention d'intégration avec une grande part des personnes admises à titre provisoire de même que la référence au recours systématique à cet instrument introduit dans le canton de St-Gall indiquent une manière de voir par trop unilatérale. Les gouvernements cantonaux souhaitent que les explications y relatives dans le message soient plus objectives et précisent que les autorités compétentes disposent là également d'une marge d'appréciation.

Al. 1

C'est l'Office fédéral des migrations qui est compétent pour prononcer l'admission provisoire (cf. art. 83). L'autorité compétente de la présente disposition est donc une autorité fédérale.

Une telle compétence porte atteinte à l'autonomie cantonale et doit être rejetée. A la lecture du texte, il est permis d'admettre que, dans le cadre de l'admission provisoire, l'Office fédéral ordonnera la conclusion d'une convention d'intégration à la plupart des personnes concernées. Cela conduit à un recours systématique à la convention d'intégration sans que son utilité, respectivement sa nécessité ait été examinée dans chaque cas concret. La conclusion d'une convention d'intégration avec une personne admise à titre provisoire est saluée dans son principe, également en relation avec les autorisations délivrées dans les cas individuels d'extrême gravité, mais la décision sur sa conclusion doit rester dans la compétence générale des cantons.

Al. 2

L'obligation de conclure des conventions d'intégration si les conditions énumérées sont réalisées ne se justifie que si l'inobservation des obligations convenues est suivie de conséquences (cf. art. 58a). Tant que l'inobservation de conventions conclues n'a pas d'effet sur la pérennité du statut de séjour et qu'elle n'est suivie d'aucune conséquence concernant une révocation éventuelle de l'admission provisoire (art. 84 LEtr), la disposition est inutile et doit être biffée. Cela également parce que l'effort de travail à fournir (conclusion de la convention, accompagnement, contrôles subséquents, etc.) est sans commune mesure avec l'avantage que la convention procure.

Al. 3

L'objet principal d'une convention d'intégration conclue avec une personne admise à titre provisoire sera la délivrance d'une autorisation dans des cas individuels d'une extrême gravité. Vu sous cet angle, la mention explicite de l'intégration professionnelle semble erronée, d'autant plus que l'autorité cantonale n'a pas d'incidence sur la situation du marché du travail.

En résumé, il convient de constater que dans son ensemble, la disposition et formulée de manière peu claire, que dans la forme proposée elle est équivoque et inutile. La conclusion d'une convention d'intégration avec une personne admise à titre provisoire ne semble se justifier que pour la délivrance d'une autorisation dans les cas individuels d'une extrême gravité. Dans ce contexte, elle peut être utile à titre d'instrument de motivation, mais non à titre d'instrument de sanction, ce d'autant plus que la révocation de l'admission provisoire en cas d'inobservation de la convention n'est probablement pas admissible légalement. Pour ces motifs, la disposition doit être supprimée dans son intégralité ou être reformulée en un seul alinéa qui indique que les autorités cantonales peuvent conclure des conventions d'intégration avec des personnes admises à titre provisoire, sur la base de l'art. 58a.

2.6 Chapitre 13: Compétences et obligations des autorités

Art. 96 Pouvoir d'appréciation

A ce titre il est renvoyé aux observations relatives aux art. 33, 34 et 58. Il doit y avoir une différenciation graduelle du degré d'intégration exigé pour une autorisation en cas individuel d'extrême gravité, la prolongation d'une autorisation de séjour, la délivrance anticipée d'une autorisation d'établissement, la délivrance ou la prolongation d'une autorisation d'établissement et la naturalisation. Cette différenciation doit trouver son fondement dans la loi, à défaut il est impossible d'apprécier le degré d'intégration dans la pratique.

2.7 Modifications du droit en vigueur

Les modifications envisagées dans plusieurs lois spéciales fournissent une contribution précieuse au renforcement de l'approche par les structures ordinaires. Les structures ordinaires

relevant de la compétence fédérale dépendent de mandats légaux spécifiques, raison pour laquelle les gouvernements cantonaux approuvent globalement ces dispositions.

Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales

Le rapport explicatif dépeint les avantages indiscutables d'une meilleure compréhension des procédures d'assurance sociale. Des mesures appropriées permettront aux assureurs sociaux de réduire les coûts supplémentaires générés par des malentendus. Les gouvernements cantonaux se demandent si la formulation potestative choisie pour le texte de la consultation permettra d'atteindre le but visé. En même temps, la motivation des immigrés de se conformer à des efforts d'intégration ciblés – comme la participation à des cours de langue – ne doit pas être diminuée.