



Berne, février 2012

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

Observations complémentaires au catalogue des questions

Le législateur veut, par le biais de la révision partielle, ancrer le principe de la politique d'intégration, à savoir – encourager, mais aussi exiger –, dans la loi fédérale sur les étrangers. Les critères d'intégration devront être déclarés obligatoires et il conviendra aussi de mieux en tenir compte pour le regroupement familial. Dans ce contexte, la primo-information ainsi que les conventions d'intégration devront avoir davantage de poids. Il conviendra d'accroître les ressources nécessaires à l'encouragement de l'intégration et il faudra également faire fusionner le crédit en faveur de l'intégration avec le forfait d'intégration. L'approche des structures ordinaires devra être consolidée et l'intégration devra être ancrée dans différentes lois fédérales en ce sens qu'elle constitue une tâche pluridisciplinaire.

La Commission fédérale pour les questions de migration CFM saisit l'occasion de se prononcer au sujet des propositions faites. Dans le catalogue des questions, la Commission a exprimé son avis par Oui ou par Non. Là où il n'était pas possible de répondre aussi succinctement, elle a renvoyé à ses remarques complémentaires qui ne figurent pas à la suite du catalogue de questions, mais dans le présent document.

Adaptation du mandat de la CFM

La CFM a été instituée en tant que commission consultative pour les questions de migration. Il semble donc logique que son expertise en la matière soit également mise à profit. Le projet de cette révision partielle prévoit une formulation à caractère facultatif puisqu'il stipule : « ...Elle peut être entendue sur des questions de fond ayant trait à l'intégration ». Le libellé à caractère obligatoire « La commission est entendue » tient aussi compte du fait que seul cet organe permet aux étrangers de s'exprimer au niveau national. En relation avec son mandat, la CFM souhaite les modifications suivantes :

Art. 100b Commission pour les questions de migration

¹ Le Conseil fédéral institue une commission consultative composée d'étrangers et de Suisses.

² La commission traite des questions d'ordre social, économique, culturel, politique, démographique et juridique soulevées par l'entrée, le séjour et le retour des étrangers, y compris des personnes relevant du domaine de l'asile.

Consultation LEI – CFM

³ Elle collabore avec les services fédéraux, cantonaux et communaux compétents et les organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la migration. En font notamment partie les commissions cantonales et communales compétentes en matière d'intégration des étrangers. Elle participe aux échanges de vues et d'expériences au niveau international.

⁴ **La commission est entendue** sur les questions de fond ayant trait **à la politique de migration** et d'intégration.

^{4bis} Elle peut demander à l'ODM d'accorder des contributions financières en vue de l'exécution de projets d'intégration d'importance nationale. **Des contributions financières sont à sa disposition selon l'art. 56, al. 3.**

⁵ Le Conseil fédéral peut lui confier d'autres tâches.

Appréciation de l'intégration – réglementation plus stricte concernant la protection contre la discrimination

La CFM salue le fait que la notion d'intégration soit mieux ancrée dans la loi. L'intégration est ainsi consolidée en tant qu'objectif politique et l'encouragement de l'intégration s'appuie sur de meilleures conditions cadre. L'intégration n'est pas seulement ancrée dans la loi fédérale sur les étrangers LEtr, mais aussi dans d'autres lois fédérales. Cet ancrage sectoriel augmentera l'effet de ces mesures.

La CFM salue également le fait qu'outre l'encouragement de l'intégration la protection contre la discrimination soit également ancrée dans la loi sur les étrangers. Elle regrette cependant que l'anti-discrimination se limite à des formes qui se fondent sur des signes individuels spécifiques et que le législateur exclue des mécanismes de protection contre la discrimination structurelle (par exemple, la discrimination sur le marché du travail). **La Commission souhaite que, dans la révision partielle en cours, le législateur règle aussi de manière plus contraignante la protection contre la discrimination en ce qui concerne l'exclusion structurelle systématique.**

Dans le rapport explicatif du Conseil fédéral, on constate que l'intégration ne peut pas être mesurée, mais au mieux être évaluée. **La CFM est dès lors d'avis que le législateur propose, à l'article 58, une description exploitable de cette notion en vue d'une telle évaluation.**

Ne pas réduire l'intégration aux connaissances linguistiques

En se référant à l'article 58 c, la CFM attire l'attention sur le fait que « l'aptitude à bien communiquer dans une langue nationale » représente l'un des critères au moyen desquels l'intégration doit être appréciée. Cependant, dans le projet de révision, le législateur n'accorde pas constamment la même signification des connaissances linguistiques. En effet, il peut s'agir soit d'aptitudes linguistiques qui facilitent la cohabitation et encouragent la cohésion sociale, soit de compétences formelles qui devront être avalisées et qui pourront déboucher sur des sanctions si l'étranger n'en remplit pas les conditions. Sans vouloir minimiser l'importance des connaissances de la langue locale pour le déroulement de processus d'intégration, la CFM attire toutefois l'attention sur le danger d'une réduction de l'intégration à la simple acquisition de connaissances linguistiques.

Du point de vue de la Commission, si les compétences en matière de communication sont fort utiles, elles ne constituent en aucun cas une condition suffisante en matière d'intégration. Bien que la Commission salue l'encouragement de l'apprentissage de la langue locale, elle met néanmoins en garde contre le danger de faire un amalgame entre l'étendue de ces compétences et le degré de l'intégration.

Droit à une autorisation d'établissement après un séjour de 10 ans en cas de bonne intégration

En 2002, le Conseil fédéral était d'avis qu'après un séjour en Suisse de 10 ans, il devait exister un droit à l'établissement. Or, dans la LEtr, le législateur a renoncé à instituer un tel droit; dans le présent projet de révision, les autorités compétentes peuvent octroyer une autorisation d'établissement à un étranger séjournant en Suisse depuis 10 ans s'il « est bien intégré ».

La CFM propose au législateur de prévoir le libellé d'un droit à l'autorisation d'établissement lié à la condition de l'intégration :

*Art. 34, al. 2: Un étranger **obtient** une autorisation d'établissement **s'il est bien intégré**:*

Renonciation à l'appréciation de l'intégration en vue de prolonger l'autorisation de séjour

Le présent projet de révision prévoit une appréciation de l'intégration également pour la prolongation du permis de séjour, c'est-à-dire déjà à partir d'un séjour d'une année. (art. 33). Il semble à la CFM que le législateur va trop loin dans cette disposition. En effet, l'intégration constitue un processus réciproque complexe qui suppose une volonté de la part des immigrants et un soutien de la part des autorités ainsi qu'un esprit d'ouverture de la part de la population autochtone. Or, vouloir apprécier l'intégration après une si courte durée de séjour ne paraît pas à la Commission constituer une voie praticable; par ailleurs, une telle mesure se traduirait par un surcroît de charges administratives aussi disproportionné qu'inutile. Dans son article 62, la loi en vigueur fournit assez d'éléments lorsqu'il s'agit de ne pas prolonger des autorisations de séjour.

La CFM recommande dès lors au législateur de renoncer au libellé «et si l'étranger est bien intégré» à l'article 33, 3^e alinéa.

Art. 33, al. 3 et al. 4 et 5 (nouveaux)

*3 Sa durée de validité est limitée, mais peut être prolongée s'il n'existe aucun motif de révocation au sens de l'art. 62 **et si l'étranger est bien intégré**.*

Renonciation à instituer des conventions d'intégration en tant qu'instrument de sanction

Art. 33, al. 4: L'octroi d'une autorisation de séjour ou la prolongation de sa durée de validité peut être lié à l'obligation de conclure une convention d'intégration (art. 58a).

Art. 33, al. 5: S'il existe un risque accru que l'étranger entre dans le champ d'application de l'art. 62, let. c et e, la prolongation de l'autorisation de séjour est liée à l'obligation de conclure une convention d'intégration.

Aujourd'hui, tous les partis politiques considèrent que l'intégration des étrangers est importante et nécessaire. Il est vrai aussi que les priorités se sont déplacées au cours de ces dernières années: tandis que l'intégration a longtemps été considérée comme menant à l'égalité des chances, on constate actuellement l'émergence d'une nouvelle tendance: l'intégration devient de plus en plus un instrument de sanction. Dans des conventions d'intégration, on fixe des objectifs, des mesures et des délais à respecter ainsi que les conséquences qui s'ensuivent lorsque la convention d'intégration n'est pas respectée. Pour imposer des sanctions officielles, on doit pouvoir évaluer dans quelle mesure les objectifs d'intégration fixés ont été atteints.

Du point de vue de la CFM, vouloir lier l'intégration à des sanctions n'est pas la bonne voie à suivre. Le caractère punitif des conventions d'intégration est d'autant plus visible qu'il est

Consultation LEI – CFM

interdit de les appliquer aux ressortissants des Etats-membres de l'UE/AELE du fait que leur droit à une autorisation n'est soumis à aucune condition en matière d'intégration. Les accords d'intégration contreviennent ainsi au principe de la CFM, selon lequel les étrangers ne doivent pas être traités en fonction de leur statut de séjour, mais autant que possible de manière égalitaire.

La CFM recommande au législateur de renoncer à l'ancrage légal de conventions d'intégration liées à des sanctions.

Aujourd'hui déjà, les cantons ont la possibilité de conclure des conventions d'intégration. Cependant, tous les cantons ne font pas usage de cet instrument et certains d'entre eux s'y refusent clairement. Dans les cas « où il existe un risque significatif » qu'une personne ait violé de manière « considérable ou répétée la sécurité et l'ordre publics », « la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse » ou « qu'une personne dont elle a la charge est tributaire de l'assistance sociale », ces cantons seront à l'avenir eux aussi contraints de conclure des conventions d'intégration. La CFM s'oppose à ce qu'une telle obligation soit imposée aux cantons.

On avance souvent l'argument que les conventions d'intégration constitueraient justement une chance pour les femmes bénéficiant du regroupement familial, car le caractère obligatoire de la conclusion d'une telle convention leur ouvrirait des possibilités de formation. De l'avis de la CFM, un séjour assuré pour les personnes au bénéfice du regroupement familial constitue une condition importante pour leur intégration. Si l'on entend les encourager, il est important que ces personnes soient informées en détail des étapes nécessaires à parcourir en vue de leur intégration et qu'en la matière, l'on fait une distinction entre les besoins très divers (âge, compétences linguistiques, qualification professionnelle, etc.). C'est ici que l'article 55 « information et conseils » prend toute son importance. Tous les nouveaux arrivants doivent être rendus attentifs, dans le cadre d'une bonne primo-information, aux offres proposées en vue de l'encouragement de l'intégration. Au besoin, il convient de les accompagner et de les encadrer pour la mise en œuvre de ces offres. Ce faisant, tous – tant les hommes que les femmes, tant les ressortissants des Etats-membres de l'UE/AELE que ceux des Etats tiers – auront ainsi les mêmes chances de départ.

La Commission soutient toutefois le recours à des conventions d'intégration comme l'une des nombreuses mesures lorsqu'il s'agit d'accompagnement ciblé et d'encouragement de personnes admises provisoirement.

Selon les dispositions de l'article 84, 5^e alinéa, les demandes d'autorisation de séjour de personnes admises provisoirement doivent être examinées de manière approfondie en fonction de l'observation des termes de l'éventuelle convention d'intégration conclue. Pour ce groupe de personnes, la convention d'intégration n'est pas liée à une non-prolongation de l'autorisation. L'autorisation F leur a été accordée parce que ces personnes ne peuvent pour l'instant retourner dans leur pays de provenance. Pour cette catégorie de personnes, atteindre les objectifs fixés, mettre en œuvre les mesures et respecter les délais impartis en vertu des dispositions de l'article 58a constitue une incitation en vue d'obtenir une autorisation de séjour à l'année. La Commission souligne que l'encouragement de ce groupe de personnes doit urgemment être amélioré – avec des conventions d'intégration ou d'autres moyens.

Egalité de traitement de toutes les personnes présentes en permanence au sein du regroupement familial.

Les ressortissants des Etats-membres de l'UE/AELE peuvent faire venir sans condition les membres de leur famille. La Commission propose au législateur d'en faire autant pour le conjoint et les enfants de Suisses et de Suissesses. Voilà pourquoi la Commission propose de biffer toutes les conditions au regroupement familial énoncées à l'article 42.

Les titulaires d'une autorisation d'établissement ont droit au regroupement familial lorsqu'ils satisfont à certaines conditions. Les titulaires d'un séjour à l'année peuvent bénéficier d'un

Consultation LEI – CFM

regroupement familial lorsqu'ils remplissent une série de conditions. Parmi celles-ci qui, selon la proposition de révision, doivent être remplies pour le regroupement familial figurent les connaissances linguistiques : le conjoint doit pouvoir se faire comprendre dans une langue nationale ou s'inscrire ou participer à une mesure d'encouragement linguistique en Suisse. De fait, les conjoints au bénéfice du regroupement familial restent souvent à domicile et, du fait qu'ils n'occupent pas d'emploi, ont peu de contacts avec la population autochtone. Suivre un cours d'encouragement à l'acquisition de connaissances linguistiques leur ouvre des perspectives de nouer des contacts et de s'adapter à leur nouvel environnement.

La CFM partage ce point de vue. Elle est néanmoins d'avis qu'il serait judicieux que le législateur fasse une distinction claire entre la question des connaissances linguistiques et celle du regroupement familial. En effet, la Commission estime qu'une offre suffisante, qualitativement bonne et à la portée de tout le monde, devrait être mise à la disposition de tous les groupes de personnes sans distinction, et cela indépendamment de leur statut juridique de séjour.

Participation politique en tant qu'autre domaine de l'encouragement de l'intégration

Dans divers domaines (art. 57, let. a-g) il peut être octroyé des contributions financières en faveur de projets d'encouragement de l'intégration. L'article 57 correspond dans les grandes lignes à l'article 17 de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) actuellement en vigueur. Par le biais de ses recommandations dans le domaine de la citoyenneté, la CFM a proposé d'améliorer la codécision dans la vie publique. Elle part de l'idée que les populations autochtone et immigrée ont les mêmes droits et obligations dans de nombreux domaines. Les autorités attendent des immigrés qu'ils travaillent, paient des impôts et contribuent à la prospérité du pays. Mais lorsqu'il s'agit de l'exercice de droits politiques, c'est fréquemment la nationalité qui fait la différence. Cette inégalité de traitement est en contradiction avec le fait que quelque 350'000 étrangers sont nés et ont grandi en Suisse et qu'un million d'étrangers vit déjà en Suisse depuis plus de 10 ans. Les étrangers résidant en Suisse peuvent s'investir et faire bouger les choses, par exemple dans des associations, des conseils de parents, des commissions et d'autres institutions publiques. Aux yeux de la CFM, un Parlement de migrants pourrait consister en un forum par le biais duquel des personnes n'ayant pas de droits politiques au sens strict du terme pourraient apporter leur contribution.

La Commission estime qu'une meilleure implication des étrangers dans les affaires publiques représente une exigence importante de la politique d'intégration. Voilà pourquoi elle propose d'élargir le domaine d'encouragement :

Art 57 Domaine d'encouragement

Des contributions financières au sens de l'art. 56 peuvent être accordées en faveur de l'encouragement de l'intégration pour des programmes et des projets visant notamment à:

cbis: encourager la participation politique.

Inclusion de cas de rigueur personnels particulièrement graves selon l'article 30, al.1, let. b LEtr dans la révision partielle

La Commission fédérale pour les questions de migration est convaincue que la Suisse – à l'instar d'autres Etats – n'est pas en mesure d'empêcher totalement l'illégalité en matière de droit des étrangers. En prévoyant les dispositions de l'article 30, al. 1, let. b LEtr, le législateur a créé une base permettant de déroger aux conditions d'admission dans des cas de rigueur personnels graves, l'intégration constituant un critère important. Dans ses recommandations figurant dans le document « Les sans-papiers en Suisse », la CFM recommande à la Confédération de créer les conditions légales pour que les jeunes sans-papiers nés en Suisse ou y ayant suivi une scolarité obligatoire durant au moins 5 ans puissent prétendre à

Consultation LEI – CFM

un droit de séjour autonome en vue d'effectuer un apprentissage professionnel ou une formation au niveau secondaire II.

La CFM saluerait le fait que, dans le cadre de la révision partielle, le législateur prévoit de créer, en faveur des jeunes sans-papiers, un droit autonome de séjour assorti d'un certain nombre de conditions.

Renonciation à la catégorie assurés « issus de l'immigration » dans la LACI

L'article 59, al. 5, prévoit la collaboration des offices compétents avec les organes d'exécution publics et privés dans le domaine de la législation en matière d'asile, des étrangers et de l'intégration. L'article 59a, let c, prévoit des mesures visant à l'encouragement d'assurés qui, du fait de leur provenance migratoire, de leur formation professionnelle ou de leur âge, présentent un risque élevé de devenir chômeurs de longue durée. La CFM attire l'attention sur le fait que la « provenance migratoire » n'est pas un statut, mais qu'elle se réfère à des expériences individuelles qui, selon les cas, peuvent constituer un grand potentiel ou au contraire un obstacle. Dans la vie quotidienne, la « provenance migratoire » est une catégorie dans laquelle l'étranger se situe de lui-même et qui justement renvoie aux expériences qu'il a vécues en la matière. Cependant, lorsque l'on réduit les étrangers à cette notion, on risque de les stigmatiser. Cette « étiquette » persiste même lorsqu'ils sont nés en Suisse, y ont grandi et sont devenus depuis longtemps des ressortissants suisses.

Voilà pourquoi la CFM propose de renoncer à la catégorie assurés « issus de l'immigration ».