



CH-3003 Berne-Wabern, CFM

Roman Blöchlinger
Secrétariat d'Etat aux migrations
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

3003 Berne-Wabern, le 27 février 2018

Mise en application des modifications de la LEtr (projet intégration)

- Ordonnance sur l'intégration des étrangers (nOIE)
- Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (nOASA)

Procédure de consultation

Prise de position de la Commission fédérale des migrations CFM

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

En décembre 2016, le Parlement a adopté la modification de la « loi fédérale sur les étrangers » (LEtr), rebaptisée à cette occasion « loi fédérale sur les étrangers et l'intégration » (LEI).

Les principaux changements apportés par la nouvelle LEI sont les suivants :

- octroi du permis C conditionné au respect de « critères d'intégration »,
- nouvelles possibilités de révoquer le permis C,
- possibilité de rétrograder le permis C en B pour les ressortissants de pays tiers comme de pays de l'UE/AELE,
- convention d'intégration ou recommandation en matière d'intégration en cas de « besoin d'intégration spécifique »,
- intégration professionnelle des étrangers titulaires d'un permis F,
- durcissement des conditions de regroupement familial pour les titulaires d'un permis F.

Parallèlement à ces changements, la mise en application de la LEI vise aussi à donner une dimension plus contraignante au principe « encourager et exiger » en matière d'intégration. Les éléments coercitifs (« exiger ») sont concrétisés dans l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (nOASA) ; les éléments incitatifs (« encourager ») dans l' « ordonnance sur l'intégration des étrangers » (nOIE).

Points forts et points faibles du projet de modification de la nOIE

La CFM se félicite en particulier de ce que le projet de la nOIE précise les conditions et modalités d'octroi des contributions fédérales à l'intégration, ainsi que le rôle de la Confédération dans ce domaine. Elle salue également le renforcement du soutien cantonal à l'intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes en admission provisoire.

La commission émet des réserves sur les points suivants :

- Définition restrictive de l'intégration, orientée sur le déficit

Selon le législateur, l'intégration est une tâche qui incombe à l'ensemble de la société. Elle suppose, tout à la fois, des efforts de la part des étrangers et l'ouverture de la société d'accueil. La nOIE part cependant d'une vision étriquée de l'intégration, qui se focalise sur le dispositif étatique d'encouragement à l'intégration des étrangers. Celle-ci ne concerne donc pas la société dans son ensemble, mais uniquement les personnes présentant un « besoin particulier d'intégration ». Cette approche orientée sur le déficit est en décalage par rapport aux réalités de la société.

- Association entre encouragement de l'intégration et tâches d'exécution policière

L'encouragement de l'intégration, dont la vocation était jusque-là de pallier une offre lacunaire, de soutenir l'égalité des chances et de favoriser la cohésion, est instrumentalisé au profit de l'exécution du droit des étrangers. Les autorités migratoires devront ainsi édicter des prescriptions en matière d'intégration, contrôler le respect des objectifs définis, mais aussi décider, sur la base de critères d'intégration, d'accorder ou non une autorisation voire de prendre des sanctions. Parallèlement, les services d'intégration devront proposer des mesures pour permettre aux étrangers de combler leurs « déficits d'intégration ».

- La contribution de la société est occultée

L'intégration était définie, jusque-là, comme une tâche transversale que la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers devaient accomplir en commun. Or, la nOIE ne répartit cette tâche qu'entre deux acteurs, à savoir la Confédération (développement, coordination et monitoring) et les cantons (mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux), occultant ainsi la contribution des autres acteurs.

- Délimitation floue du dispositif ordinaire par rapport à l'encouragement spécifique de l'intégration

La nOIE ne délimite pas assez clairement les prestations qui relèvent du mandat de base des structures ordinaires par rapport à l'encouragement spécifique. L'encouragement de l'intégration se déploie d'abord dans les structures ordinaires, dans le cadre du budget ordinaire des services concernés. L'encouragement spécifique de l'intégration n'intervient, pour sa part, qu'à titre complémentaire, pour pallier des lacunes (p. ex. offre d'apprentissage de la langue locale), soutenir l'égalité des chances (p. ex. offre de formation professionnelle initiale destinée aux jeunes arrivés tardivement en Suisse) ou encore favoriser la cohésion (p. ex. projets axés sur la rencontre et la participation sociale). Il est financé sur des crédits fédéraux ou cantonaux prévus à cet effet. Il apparaît important de mieux faire ressortir cette délimitation.

- Réglementation trop rigide de l'encouragement spécifique de l'intégration

Les dispositions de la nOIE portant sur l'encouragement spécifique de l'intégration sont trop rigides et ignorent le principe de subsidiarité, en vertu duquel la Confédération et les cantons définissent conjointement un cadre, qui sert ensuite de référence aux bureaux d'intégration cantonaux pour structurer l'offre, en étroite collaboration avec les villes, les communes et les

partenaires sociaux et non-étatiques, en fonction du contexte local. Or l'ordonnance n'offre pas la souplesse nécessaire pour tenir compte des spécificités locales.

Points forts et points faibles du projet de modification de la nOASA

La CFM accueille favorablement l'abandon de l'actuelle procédure d'autorisation concernant les personnes admises provisoirement, remplacée par une obligation d'annoncer l'exercice d'une activité lucrative. En effet, la procédure actuelle, qui prévoit un double examen (par le service de migration cantonal et par le Secrétariat d'Etat aux migrations SEM) est à la fois fastidieuse administrativement et onéreuse. On ne peut donc que se féliciter de son abandon au profit d'une obligation de déclarer la prise d'emploi, par analogie aux dispositions applicables aux ressortissants des pays membres de l'UE/AELE. Cette démarche pourra être assurée par un tiers mandaté pour proposer des offres d'emploi et de stage dans le cadre de l'encouragement de l'intégration. Ce changement a le mérite de faciliter l'accès des réfugiés reconnus et des admis provisoires à l'emploi, d'alléger la charge des employeurs, d'augmenter le bassin de recrutement de main d'œuvre indigène et de préserver les assurances sociales. Le contrôle du respect des conditions de travail sera assuré par un organe ad hoc, comme c'est déjà le cas aujourd'hui

La commission désapprouve les propositions suivantes :

- Corrélation entre droit de séjour permanent et intégration

La nOASA établit un lien entre les exigences d'intégration et des questions telles que l'admission, le droit de séjour et la révocation de droits statutaires. Les autorités migratoires devront ainsi apprécier le « degré d'intégration » de l'étranger pour décider de l'octroi (ordinaire ou anticipé) d'une autorisation d'établissement, de la réadmission d'un étranger après une absence de Suisse, de la rétrogradation d'un permis C en permis B, de l'octroi d'une autorisation de séjour dans le cadre d'un regroupement familial, de la formation professionnelle initiale d'un jeune sans-papiers ou encore d'un cas de rigueur après la dissolution d'une communauté conjugale. Le droit de séjour d'un étranger et son statut légal seront ainsi corrélés à son « degré d'intégration ».

« Critères d'intégration » non appropriés. Les critères d'intégration, qui figuraient jusque-là dans l'OIE, sont désormais inscrits dans la nOASA. Force est de constater que certains de ces critères laissent une marge d'appréciation considérable. Ainsi, la sécurité et l'ordre publics sont réputés non respectés en cas de « violation de prescriptions légales ou de décisions d'autorités ». D'autres au contraire sont rigides, notamment l'exigence de « participation à la vie économique », qui pose le principe de la capacité à subvenir soi-même à ses besoins. La dépendance à l'aide sociale constituera désormais un obstacle à l'octroi d'autorisations de droit des étrangers (comme dans les procédures de naturalisation). S'agissant ensuite des exigences linguistiques : s'il est vrai que les compétences linguistiques sont le seul critère susceptible d'être évalué objectivement et que la CFM reconnaît l'importance d'apprendre la langue (locale), elle doute néanmoins de l'opportunité de s'y référer dans une procédure d'autorisation de droit des étrangers. Est-il judicieux, de jauger tous les étrangers à l'aune d'un même indicateur ? Et cet indicateur doit-il être le niveau de compétences linguistiques ? Ces compétences ne dépendent-elles pas plutôt du contexte social et professionnel dans lequel évolue l'étranger ?

- Elargissement du mandat de base des autorités migratoires sans augmentation des ressources humaines et financières

L'ordonnance redéfinit le rôle des autorités cantonales de migration, qui deviennent des spécialistes des questions d'intégration. Outre leurs attributions initiales, elles devront ainsi constater les « besoins d'intégration », conclure les conventions d'intégration ou émettre des recommandations en la matière, définir comment combler les déficits observés, prêter conseil et, enfin, contrôler le respect des conventions et prendre des décisions, puis établir les comptes rendus sur lesquels s'appuiera le monitoring de la Confédération. Autant de nou-

velles tâches qui viennent s'ajouter au mandat initial des autorités migratoires – un mandat dont elles ne pourront pas s'acquitter si leurs ressources humaines et financières restent inchangées.

- Extension de l'obligation de communiquer faite aux autorités

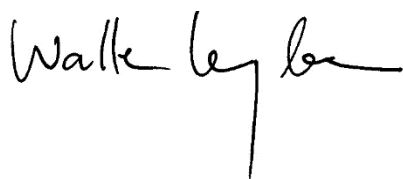
La nOIE multiplie les données à communiquer aux autorités migratoires, puisque l'obligation de communiquer faite aux autorités doit désormais s'étendre au versement d'indemnités de chômage et de prestations complémentaires annuelles au sens de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), aux mesures disciplinaires requises par les autorités scolaires et aux mesures ordonnées par les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), de même qu'aux autres décisions « indiquant l'existence de besoins d'intégration particuliers au sens de l'art. 58a (LEI). » Les données ainsi communiquées serviront à l'appréciation du degré d'intégration et pourront être transmises à d'autres autorités d'exécution. Sachant que la détention, la consultation, l'accessibilité et le traitement de données personnelles mettent en opposition des intérêts de sécurité publique et des impératifs de protection de la personnalité, il s'agira de bien pondérer les intérêts publics et privés en jeu, dans l'optique de l'extension prévue de l'obligation de communiquer. Il s'agira également de clarifier soigneusement les questions de protection des données soulevées, dans la mesure où elles se rapportent à des personnes identifiées ou identifiables.

Ces dernières années, le principe « encourager et exiger » est devenu de plus en plus contraignant et la notion d'intégration a connu une judiciarisation constante. Ce changement de paradigme trouve dans la nOASA et la nOIE sa réalisation finale.

La Commission fédérale des migrations CFM reste toutefois sceptique face à cette évolution¹. La CFM s'est penchée en détail sur les projets de modification de l'OIE et de l'OASA lors de sa séance plénière du 15 février 2018. Ce débat a débouché sur des propositions de modification, qui sont reproduites dans les annexes². Nous espérons que ces propositions seront examinées attentivement lors du réexamen des deux avant-projets d'ordonnance.

Avec nos salutations les meilleures

Commission fédérale des migrations CFM



Walter Leimgruber, Président

¹ Voir les recommandations de la CFM :

« [Intégration – Pas un instrument de mesure, mais la tâche de tous !](#) » :

² Annexes disponibles en allemand uniquement dans la version intégrale