

Consultation relative à la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (chapitre sur l'intégration et lois spéciales)

Monsieur,

Le Conseil d'Etat remercie Madame la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique et approuve, de manière globale, ledit projet. Il salue un meilleur ancrage de la notion d'intégration dans la loi.

Nous précisons également que nous soutenons la prise de position que la Conférence des gouvernements cantonaux vous a fait parvenir.

Les modifications des mesures d'intégration envisagées touchent les compétences et les intérêts des cantons. Nous estimons important que des moyens soient prévus tant pour favoriser l'intégration des ressortissants étrangers que pour prendre des mesures à l'encontre de ceux qui ne veulent pas faire les efforts nécessaires d'intégration.

L'idée de prévoir un système échelonné et progressif de promotion de l'intégration des migrants est une bonne chose. Pour être incitatif et conforme aux intérêts à long terme de la Suisse et des ressortissants étrangers, il faut assurer un minimum de sécurité du statut de séjour aux ressortissants étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour pour laisser le temps nécessaire à ce que les efforts d'intégration qui sont légitimement attendus d'eux, combinés aux mesures publiques d'encouragement, puissent se réaliser concrètement. Dans ce sens, l'octroi et la prolongation des autorisations de séjour devrait donc correspondre au temps durant lequel le ressortissant étranger est encouragé à s'intégrer et à apprendre une langue nationale par les mesures de promotion mises en place par les pouvoirs publics. C'est par la suite, soit lors de l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement, après 5 ans, ou selon les modalités ordinaires de délivrance de l'autorisation d'établissement, après un séjour de 10 ans, que le critère d'intégration sous l'angle de l'aptitude à communiquer dans une langue nationale devrait être vérifié. Le principe de l'octroi d'une autorisation d'établissement doit être complété par la condition additionnelle d'aptitude à communiquer dans une langue nationale.

Par conséquent, toutes les dispositions du projet de révision de la LEtr qui lient le critère d'intégration à l'octroi et à la prolongation des autorisations de séjour devraient être supprimées et seule la vérification de l'aptitude à communiquer dans une langue nationale devrait être ancrée au niveau légal pour l'octroi de l'autorisation d'établissement.

Concernant les conventions d'intégration, il y a lieu de ne les considérer que comme un instrument parmi d'autres à disposition des services des migrations, à utiliser de cas en cas lorsqu'il paraît probable que son recours puisse être effectivement adéquat avec le but d'intégration recherché et que d'autres instruments, comme l'octroi ou le renouvellement conditionnel de titres de séjour, paraissent insuffisants ou moins pertinents. Une généralisation ou une systématisation à certaines catégories de ressortissants étrangers ne

permet pas une différenciation d'appréciation suffisamment nuancée de la variété des situations concrètes.

S'agissant des modifications légales qui lient de manière contraignante les critères de prolongation des autorisations de séjour, d'octroi des autorisations d'établissement et de regroupement familial à la notion d'intégration, la législation actuelle est suffisante pour inciter à l'intégration et les dispositions prévues dans les ordonnances et directives d'application permettent le discernement requis pour exiger l'intégration nécessaire dans des cas individuels particuliers. Une réglementation uniforme et obligatoire au niveau légal pourrait réduire la marge d'appréciation indispensable aux cantons pour tenir compte de manière adéquate des circonstances particulières compte tenu du fait qu'il y a 1,8 millions de ressortissants étrangers qui vivent en Suisse. Nous sommes d'avis que le recours obligatoire à l'instrument de la convention d'intégration, tel que prévu, ne laisse pas assez de liberté aux cantons pour une application à bon escient. Une marge d'appréciation doit être laissée aux cantons dans l'application de ce système, sans le rendre systématique.

Nous nous opposons aux modifications légales qui lient de manière contraignante les critères de prolongation des autorisations de séjour, d'octroi des autorisations d'établissement et de regroupement familial à la notion d'intégration. En matière de regroupement familial, la notion centrale de réunion des familles pour permettre une vie commune, principe fondamental des droits humains, est affaiblie significativement alors même que l'objectif d'intégration recherché peut être atteint par d'autres dispositions réglementaires existantes.

Nous nous sommes d'ailleurs prononcés dans ce sens de manière constante lors des précédentes consultations fédérales et dans nos prises de position auprès du Grand Conseil neuchâtelois.

Enfin, un écart important de régime de traitement serait institué et renforcé entre les ressortissants d'Etats tiers, voire ceux de la famille de ressortissants suisses, et ceux des Etats membres de l'UE/AELE ou pouvant se prévaloir de l'ALCP. Cette différenciation excessive est de nature discriminatoire et contre-productive pour l'intégration et une bonne coexistence des populations.

Nous constatons de plus que les mesures projetées en vue de l'intégration vont entraîner pour les cantons des coûts supplémentaires qui ne sont pas chiffrables, selon le rapport explicatif. Nous jugeons indispensable de souligner et d'insister sur l'important surcroît des charges, tant administratives que financières, qui va être, directement et indirectement, reporté sur les cantons, non seulement dans le cadre du développement des mesures actuelles d'intégration, mais aussi dans celui de la mise sur pied et de la conclusion des conventions d'intégration ainsi que de leur application et de leur contrôle. Nous attendons de la Confédération qu'elle participe de manière déterminante aux charges supplémentaires incombant aux cantons.

Nous vous remercions de nous avoir associés à cette procédure de consultation et vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de notre parfaite considération.

Neuchâtel, le 21 mars 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

Commentaires par article

Art. 26a LEtr

Nous estimons 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.

Art. 33 al. 3 LEtr

Toutes les dispositions du projet de révision de la LEtr qui lient le critère d'intégration à l'octroi et à la prolongation des autorisations de séjour devraient être supprimées et seule la vérification de l'aptitude de communiquer dans une langue nationale devrait être ancrée au niveau légal pour l'octroi de l'autorisation d'établissement.

L'octroi et la prolongation des autorisations de séjour devrait donc correspondre au temps durant lequel l'étranger est encouragé à s'intégrer et à apprendre une langue nationale par les mesures de promotion mises en place par les pouvoirs publics. C'est par la suite, soit lors de l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement, après 5 ans, ou selon la modalité ordinaire de délivrance de l'autorisation d'établissement, après un séjour de 10 ans, que le critère d'intégration, sous l'angle de l'aptitude à communiquer dans une langue nationale, devrait être vérifié. Les conditions d'octroi d'une autorisation d'établissement devraient être complétées par la condition additionnelle d'aptitude à communiquer dans une langue nationale.

Il nous semble que le projet va trop loin dans cette disposition. En effet, l'intégration constitue un processus qui suppose une volonté des ressortissants étrangers et un soutien des autorités ainsi qu'un esprit d'ouverture de la population autochtone. Vouloir apprécier l'intégration après une si courte durée de séjour ne nous paraît pas être une voie praticable. 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, voire de révoquer, des autorisations de séjour.

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. L'exigence de la bonne intégration ne peut guère être imposée aux personnes hautement qualifiées provenant d'Etats tiers. Par ailleurs, il semble difficilement envisageable de refuser la prolongation de l'autorisation de séjour d'un cadre hautement qualifié en raison de sa méconnaissance du français.

Art. 33 al. 4 et 5 LEtr

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, il faut pouvoir évaluer dans quelle mesure les objectifs d'intégration fixés ont été atteints.

Concernant les conventions d'intégration, il y a lieu de ne les considérer que comme un instrument parmi d'autres à disposition des services de migrations, à utiliser de cas en cas lorsqu'il paraît probable que son recours puisse être effectivement adéquat avec le but

d'intégration recherché et que d'autres instruments comme l'octroi ou le renouvellement conditionnel de titres de séjour paraissent insuffisants ou moins pertinents. Une généralisation ou une systématisation à certaines catégories de personnes étrangères ne permet pas une différenciation d'appréciation suffisamment nuancée de la variété des situations concrètes. Il est, de plus, interdit d'appliquer les conventions d'intégration aux ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE puisque leur droit à une autorisation n'est soumis à aucune condition en matière d'intégration.

Nous estimons que vouloir lier l'intégration à des sanctions n'est pas la bonne voie à suivre. Nous nous opposons à l'ancrage légal des conventions d'intégration liées à des sanctions et à ce qu'une telle obligation soit imposée aux cantons.

Art. 42 al. 2 litt. b LEtr

Le rapport explicatif rappelle que le conjoint d'un étranger soumis à l'ALCP ne peut être contraint à s'inscrire à une mesure d'encouragement linguistique, ce qui induit une inégalité de traitement avec un ressortissant d'un Etat tiers rejoignant un citoyen suisse au titre du regroupement familial (p. 32). Même si l'intérêt public d'une intégration réussie peut être mis en avant, il serait préférable de ne pas renforcer encore plus la discrimination à rebours dont sont frappés les ressortissants suisses en matière de regroupement familial, suite à la reprise, dans la pratique juridique de notre pays, de l'arrêt Metock (arrêt C-127/08 de la Cour de justice des communautés européennes).

Art. 49a LEtr

Même si le rapport explicatif souligne que l'acquisition de connaissances linguistiques peut se révéler très difficile pour des personnes âgées, qui mettront du temps pour acquérir une langue étrangère (p. 33), l'âge n'est pas expressément mentionné comme critère justifiant l'impossibilité vraisemblable d'acquérir l'aptitude à communiquer dans une langue nationale dans un délai raisonnable (art. 49a al. 2 litt. b). Au vu du caractère impératif de l'art. 49a al. 3 (conclusion d'une convention d'intégration), il serait souhaitable d'ajouter ce critère au texte légal.

Art. 49a al. 3 LEtr

Nous demandons à ce que la forme potestative soit utilisée afin de laisser une marge d'appréciation aux cantons.

Art. 56 LEtr

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 personnes 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 en revanche 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.

Art. 57 litt. a LEtr

Le concept de "langue nationale parlée au lieu de domicile", repris de l'art. 13 al. 1 litt. a OIE, apparaît uniquement dans cet article. Le reste de l'avant-projet ne mentionne que la "langue nationale" (art. 43 al.1 litt. b ou art. 58 al. 1 litt. c, par exemple). Une uniformité de terminologie serait souhaitable.

Art. 83a LEtr

La conclusion de conventions d'intégration pour les personnes admises à titre provisoire liée à l'admission provisoire n'a aucun sens, à notre avis. Le ressortissant étranger qui ne respectera pas les termes de ladite convention ne pourra pas être renvoyé de Suisse en raison du motif même du prononcé d'une admission provisoire ! Quelle sanction pourra être prononcée à son encontre ? Pas une levée de l'admission provisoire! Nous ne voyons dès lors pas l'utilité d'introduire une telle possibilité pour les personnes admises à titre provisoire, sans compter l'augmentation de masse de travail supplémentaire engendrée par un tel système et les coûts à charge du canton.

Art. 83a al. 2 LEtr

Il conviendrait de préciser si cet alinéa est applicable au stade de la prolongation et/ou de l'octroi de l'admission provisoire (cf. formulation de l'art. 33 al. 5 LEtr).

Art. 84 al. 5 LEtr

Pour les personnes admises à titre provisoire, atteindre les objectifs fixés, mettre en oeuvre les mesures et respecter les délais impartis en vertu des dispositions de l'article 58a LEtr constitue une incitation en vue d'obtenir une autorisation de séjour à l'année. L'encouragement de ce groupe de personnes doit être amélioré, pas avec des conventions d'intégration au sens de l'article 83a LEtr, mais avec d'autres moyens.