



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

La notion d'intégration dans la loi

Recommandations

de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM

AU SUJET DU PRÉSENT DOCUMENT

Les recommandations sur le thème de l'intégration en tant que notion légale sont le résultat de nombreux entretiens avec des représentants des milieux spécialisés les plus divers. La Commission fédérale des étrangers CFE (une commission antérieure à la CFM) a ainsi conduit des hearings avec des représentants des autorités fédérales, cantonales et communales, avec des représentations d'organisations de la société civile, des experts en sciences sociales et en droit, ainsi qu'avec des représentants de l'Association des services cantonaux de migration (ASM) et de la Conférence suisse des délégués à l'intégration (CID). Lors des séances plénières de mai et de septembre 2005, la CFE a adopté les présentes recommandations qui ont été adaptées.

SITUATION DE DÉPART

Le 1^{er} janvier 2008 est entrée en vigueur la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr). **La notion d'intégration** est ainsi ancrée dans la loi en tant que **notion juridique**. Un certain nombre de **dispositions nouvelles** mettent la notion d'intégration en relation avec les tâches concrètes des autorités en matière de migration, par exemple pour ce qui est des autorisations d'entrée ou de séjour.

Ceci signifie de **nombreux changements** de leur pratique antérieure pour les autorités des cantons et des communes compétentes pour l'application des nouvelles dispositions. Par exemple, elles devront à l'avenir tenir compte du «potentiel d'intégration» des migrants en tant que critère d'octroi des autorisations de séjour. Elles peuvent aussi faire dépendre l'octroi d'une autorisation de séjour d'une condition telle que suivre un cours de langue ou un cours d'intégration. L'application concrète de ces dispositions est du ressort des autorités compétentes dans les cantons et les communes qui leur impose la tâche difficile d'appréciation.

Par ces recommandations, la CFM désire aider de manière compétente et proche de la pratique les personnes responsables dans les communes et les cantons à appliquer et à concrétiser les nouvelles dispositions légales. Ce guide donne un **aperçu des principales modifications légales et de leurs effets concrets sur la pratique**. De plus, la CFM, en tant qu'instance de conseil en matière d'intégration et de migration nommée par le Conseil fédéral, souhaite formuler des recommandations concrètes sur la façon d'aborder en pratique la notion nouvelle d'intégration, afin de tenir compte le mieux possible des principes d'égalité des chances et d'égalité de traitement.

LA NOTION D'INTÉGRATION SELON LA LOI

Art. 4 LEtr¹ Intégration

1 L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels.

2 Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle.

3 L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard.

4 Il est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale.

Art. 2 OIE² Principes et buts

1 L'intégration vise à établir l'égalité des chances entre Suisses et étrangers dans la société suisse.

2 L'intégration est une tâche pluridisciplinaire que les autorités au plan fédéral, cantonal ou communal se doivent de prendre en compte avec le soutien des organisations non-étatiques, partenaires sociaux et organisations d'étrangers compris.

3 Elle se réalise pour l'essentiel dans le cadre des structures dites ordinaires, à savoir l'école, la formation professionnelle, le marché du travail et les institutions de sécurité sociale et du domaine de la santé. Il y a lieu de prendre en compte les besoins particuliers des femmes, des enfants et des jeunes. Des mesures spécifiques à l'intention des étrangers ne seront proposées qu'à titre de soutien complémentaire

Art. 4 OIE Contribution des étrangers à l'intégration

La contribution des étrangers à l'intégration se manifeste notamment par:

- a. le respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale;
- b. l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile;
- c. la connaissance du mode de vie suisse;
- d. la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation.

Remarques de la CFM

Comme elle a été retenue dans les dispositions de la législation, la CFM entend aussi par intégration un processus continu qui concerne toutes les personnes de notre société civile et qui exige de tous une volonté de s'y engager. L'intégration présuppose l'égalité des droits de même que l'égalité des chances. Elle comporte par ailleurs des possibilités de participation et elle sait faire face à des conflits de manière constructive. S'agissant de l'intégration des migrants, cela signifie aussi bien que les personnes immigrées s'efforcent de s'intégrer dans la société civile suisse que les autochtones s'efforcent de manifester franchise, respect et reconnaissance aux immigrés.

La prise en compte de la notion d'intégration dans des dispositions légales implique des opportunités nouvelles, mais aussi certains risques. Il est notamment probable que l'intégration va se voir définie comme un objectif politique, ce qui ouvrira de nouvelles possibilités aux plans social et financier. D'autre part, l'application concrète dans la pratique de ces dispositions comporte de grands risques: il existe un danger d'inégalité de traitement si les autorités de chaque canton et de chaque commune interprètent de manière différenciée leur marge de manœuvre dans l'appréciation des circonstances. Si l'on précise de manière excessivement détaillée qui peut être désormais considéré comme intégré, on risque de voir l'intégration ne plus être perçue comme un processus social d'ensemble, mais comme un état mesurable concrètement et avec précision. On ne tiendrait dès lors plus compte de la complexité du processus d'intégration. Par exemple, la relation étroite entre la langue et l'intégration ne doit pas conduire à ce que l'ensemble du processus d'intégration se réduise aux connaissances linguistiques d'une personne et à ce que tous les autres éléments, en particulier les aspects sociaux, se voient laissés de côté.

¹ Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr).

² Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 24 octobre 2007 (état au 1er janvier 2008).

EFFETS CONCRETS DANS LA PRATIQUE

Intégration et admission

Art. 23 chap. 1 et 2 LEtr Qualifications personnelles

1 Seuls les cadres, les spécialistes ou autres travailleurs qualifiés peuvent obtenir une autorisation de courte durée ou de séjour.

2 En cas d'octroi d'une autorisation de séjour, la qualification professionnelle de l'étranger, sa capacité d'adaptation professionnelle et sociale, ses connaissances linguistiques et son âge doivent en outre laisser supposer qu'il s'intégrera durablement à l'environnement professionnel et social.

Recommandations de la CFM

La politique d'admission est aujourd'hui et pour l'essentiel conditionnée par les besoins du marché du travail. Est admise une personne qui est titulaire d'un contrat de travail. La nouvelle loi apporte ici un changement. Elle prescrit que l'autorisation donnée à une personne doit également tenir compte de son **potentiel individuel d'intégration**.

Les critères suivants sont à prendre en compte lors de l'appréciation du potentiel d'intégration :

- Pas de limitations reposant sur le **sexe**, la **race** ou la **couleur de la peau**, l'**origine nationale** ou l'**origine ethnique**, la **religion**, l'**état civil**, l'**orientation sexuelle** (art. 8, al. 2 de la constitution fédérale). L'**âge** ne doit pas être un **critère de sélection prioritaire**.
- Le principal critère applicable à une personne est celui de la **qualification professionnelle**.
- En cas de doutes sur la qualification professionnelle, on peut se référer (mais de manière non cumulative!) aux aspects suivants pour donner un avis positif:
 - **Plurilinguisme** (y compris les langues autres que les langues nationales), car les personnes parlant plusieurs langues apprennent généralement plus vite une nouvelle langue.
 - **Formation et connaissances dans plusieurs domaines professionnels**, car ceci permet de s'attendre à une meilleure capacité d'adaptation dans le monde du travail.

EFFETS CONCRETS DANS LA PRATIQUE

Intégration et séjour

Art. 34 chap. 3 et 4 LEtr Autorisation d'établissement

3 L'autorisation d'établissement peut être octroyée au terme d'un séjour plus court si des raisons majeures le justifient.

4 Elle peut être octroyée au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour lorsque l'étranger **s'est bien intégré** en Suisse, en particulier lorsqu'il a de bonnes connaissances d'une langue nationale.

Art. 3 OIE Prise en considération de l'intégration lors des décisions

Dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, les autorités tiennent compte du degré d'intégration de l'étranger, en particulier lorsqu'il s'agit d'octroyer une autorisation d'établissement anticipée au sens de l'art. 62 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative. Pour les familles, il y a lieu de prendre en considération le **degré d'intégration** des membres de la famille.

Art. 62 OASA³ Octroi de l'autorisation d'établissement en cas d'intégration réussie

1 L'autorisation d'établissement peut être octroyée en cas **d'intégration réussie**, notamment lorsque l'étranger:

- a. respecte l'ordre juridique suisse et les valeurs de la Constitution fédérale;
- b. dispose de connaissances de la langue nationale parlée au lieu de domicile équivalant au moins au niveau de référence A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues publié par le Conseil de l'Europe¹⁰; les connaissances d'une autre langue nationale peuvent également être prises en compte dans des cas dûment motivés;
- c. manifeste sa volonté de participer à la vie économique et de se former.

2 L'examen de la demande d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement tient compte du **degré d'intégration** des membres de la famille âgés de plus de douze ans

Recommandations de la CFM

Avec la possibilité de l'octroi d'une autorisation d'établissement précoce après cinq ans déjà (aujourd'hui en règle générale après dix ans), on incite les personnes à faire un effort particulier pour s'intégrer dans la société civile suisse.

Pour l'octroi d'une autorisation d'établissement précoce les critères suivants devraient être appliqués. Une **personne spécialisée en matière d'intégration** (par ex. un-e délégué-e à l'intégration) devrait être impliquée dans le processus de décision:

- **Connaissances linguistiques:** la personne concernée a appris la langue nationale parlée dans son lieu de domicile et peut en attester par un certificat d'une école de langues reconnue. Ce que l'on évalue au premier chef, c'est l'aptitude de la personne concernée à **communiquer oralement**. Ce point peut aussi être vérifié dans le cadre d'un entretien auprès d'un service spécialisé en matière d'intégration. On requiert en règle générale des connaissances correspondant au niveau A2 (utilisation élémentaire de la langue pour s'exprimer dans des situations quotidiennes) d'après les niveaux communs de référence dans le cadre du Portfolio européen des langues.
- Pour les familles, **les deux conjoints** devraient remplir les critères exigés. Si tel n'était pas le cas, les autorités de migration en collaboration avec les services spécialisés en matière d'intégration indiquent aux personnes concernées comment améliorer leurs connaissances linguistiques en fixant les objectifs tout **en tenant compte du niveau de formation**.

³ Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) du 24 octobre 2007 (Etat le 1^{er} juillet 2008).

EFFETS CONCRETS DANS LA PRATIQUE

Pouvoir d'appréciation en cas de renvoi, d'expulsion ou d'interdiction d'entrée

Art. 96 chap. 1 LEtr Pouvoir d'appréciation

1 Les autorités compétentes tiennent compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, des intérêts publics, de la situation personnelle de l'étranger, ainsi que de son **degré d'intégration**.

Recommandations de la CFM

Lors de l'exercice du pouvoir d'appréciation, selon la LEtr, il faut prendre en considération le degré d'intégration. Dans les nouvelles ordonnances, il manque des dispositions plus circonstanciées (comme celles prévues par l'OIE en vigueur jusqu'en 2007). Dans le cas des décisions de renvoi ou d'interdiction d'entrée, la CFM recommande dès lors de tenir compte des aspects liés au degré d'intégration également. Cela ne concerne pas seulement les personnes qui ont contrevenu aux dispositions légales suisses, mais également celles qui, suite à un divorce, ont perdu leur droit de séjourner en Suisse.

La CFM propose la manière suivante de procéder:

Un **spécialiste du secteur de l'intégration** (par ex. un-e délégué-e à l'intégration) est impliqué dans le processus décisionnel.

Il est tenu compte de la **relation** de la personne concernée **avec la Suisse**. Les critères suivants peuvent être appliqués (pas de manière cumulative) pour que la personne puisse rester en Suisse:

- Personnes qui sont nées et ont grandi en Suisse.
- Personnes ayant accompli une scolarité obligatoire d'au moins cinq ans en Suisse.
- Personnes dont les parents, le conjoint ou les enfants vivent en Suisse.
- Personnes n'ayant aucun proche parent dans le pays d'origine.

EFFETS CONCRETS DANS LA PRATIQUE

Convention d'intégration

Art. 54 chap. 1 LEtr Modalités

1 L'octroi d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée peut être lié à la participation à **un cours de langue ou à un cours d'intégration**. Ce principe s'applique également à l'octroi d'une autorisation dans le cadre du regroupement familial (art. 43 à 45). L'obligation de participer à un cours peut être fixée dans une **convention d'intégration**.

Art. 5 OIE Convention d'intégration

1 Lors de l'octroi ou de la prolongation d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de séjour de courte durée, les autorités compétentes sont habilitées à conclure des conventions d'intégration avec les intéressés.

2 La convention d'intégration fixe, après examen du cas particulier, les objectifs, les mesures convenues ainsi que les conséquences possibles de leur inobservation.

3 La convention d'intégration a notamment pour but l'acquisition de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile et l'acquisition de connaissances sur:

- a. l'environnement social et le mode de vie suisses;
- b. le système juridique suisse;
- c. les normes et les règles de base dont le respect est la condition sine qua non d'une cohabitation sans heurts.

Art. 7 OIE Activités d'encadrement ou d'enseignement

1 Une autorisation de séjour ou de séjour de courte durée peut être octroyée aux étrangers exerçant une activité d'encadrement ou d'enseignement, comme les personnes qui assurent un encadrement religieux ou dispensent un cours de langue et de culture de leur pays d'origine, s'ils :

- b. disposent de connaissances de la langue nationale parlée sur le lieu de travail équivalant au niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues édicté par le Conseil de l'Europe ;

Recommandations de la CFM

La conclusion d'une convention d'intégration exige que des offres correspondantes existent dans le domaine de l'encouragement de l'intégration. Comme la structure de ces offres est très différenciée dans les différentes régions, cantons et communes de la Suisse, la CFM recommande de renoncer à une application uniforme sur tout le territoire, visant indistinctement tous les groupes cible.

Dans les cantons où il existe une loi dans ce domaine, ou des directives, la CFM recommande d'inscrire les conventions d'intégration établies en collaboration avec des spécialistes dans un concept global de l'intégration. Ce concept ne doit pas se borner exclusivement à l'apprentissage de la langue locale, mais il doit aussi comprendre l'accès à la formation, à l'emploi ainsi qu'à d'autres domaines centraux de la vie sociale.

Des mesures particulières doivent être prises en ce qui concerne **les personnes dont l'exercice de leur activité (professionnelle ou accessoire) est d'intérêt public**. De l'avis de la CFM, ces personnes doivent pouvoir communiquer dans la langue locale avec les autorités du lieu et posséder des connaissances de base du droit suisse, des processus politiques et des valeurs essentielles de la société. La commission recommande en conséquence que l'admission à l'exercice de la profession soit rendue dépendante des connaissances linguistiques⁴. Le cas échéant, ces personnes pourraient aussi se voir imposer de suivre des cours d'intégration.

⁴ L'OIE se réfère au Niveau B1. La CFM est pour un niveau moins élevé et recommande le Niveau B2 (Utilisation indépendante de la langue dans des contextes socioculturels complexes, et capacité d'émettre un avis) d'après les niveaux communs de référence dans le cadre du Portfolio européen des langues.

EFFETS CONCRETS DANS LA PRATIQUE

Obligation d'informer de la part des autorités et institutions

Art. 56 LEtr Information

1 La Confédération, les cantons et les communes veillent à ce qu'une information appropriée soit dispensée aux étrangers concernant les conditions de vie et de travail en Suisse et en particulier leurs droits et obligations.

2 Les cours et autres mesures d'intégration sont portés à la connaissance des étrangers.

3 La Confédération, les cantons et les communes renseignent la population sur la politique migratoire et la situation particulière des étrangers.

Art. 10 OIE Information

1 La Confédération, les cantons et les communes donnent des informations aux étrangers sur l'ordre juridique et les conséquences de son inobservation, les normes et les règles de base à respecter en vue d'accéder à l'égalité des chances s'agissant de la participation à la vie sociale, économique et culturelle, ainsi que sur l'importance des connaissances linguistiques, de la formation et du travail.

2 Ils informent la population de la politique migratoire, de la situation particulière des étrangers et des objectifs visés par les mesures d'intégration.

3 Les autorités compétentes signalent aux étrangers les offres d'encouragement de l'intégration, notamment l'orientation professionnelle et de carrière.

4 Les étrangers tenus de suivre un cours de langue ou d'intégration en vertu d'une convention d'intégration sont informés par les autorités compétentes des offres de cours adéquates.

Recommandations de la CFM

La loi impose désormais une obligation explicite d'information de la part des autorités. La CFM recommande en conséquence les mesures suivantes:

- Déjà lors de la **délivrance du visa**, les demandeurs devraient recevoir des informations sur les conditions de vie en Suisse ainsi que sur les principes fondamentaux de la constitution fédérale.
- Il est nécessaire que les autorités en matière de migration et les services d'intégration accueillent les nouveaux immigrés avec un **ensemble complet d'informations sur la vie en Suisse** et qu'elles leur communiquent les adresses importantes et les offres existantes pour leur intégration.
- Les cantons doivent s'assurer que les communes tiennent régulièrement des **séances d'accueil et d'information**, gratuites, à l'intention de tous les nouveaux arrivés. Ces manifestations renseignent en détail sur les offres dans les domaines du travail, de la famille, de la formation, de la sécurité sociale, de la santé, de la vie sociale et culturelle, de l'apprentissage de la langue, de la sécurité, etc.
- Les **employeurs** et les **associations professionnelles** peuvent assister les immigrants pour la reconnaissance de leur qualification professionnelle et les informer des possibilités qui existent dans ce domaine. Les employeurs leur accordent un jour de congé pour assister aux manifestations mentionnées.

Dans le cadre de la Conférence tripartite des agglomérations (CTA) des mesures concrètes sont réalisées sur le mandat d'information. La CFM partage les recommandations contenues dans [le rapport de la mise en œuvre du mandat d'information](#).

Editrice

Commission fédérale pour les questions de migration
CFM
Quellenweg 9
3003 Berne-Wabern

ekm@bfm.admin.ch
www.ekm.admin.ch