

Entraves juridiques à l'intégration des étrangers

Exploration
et pistes d'action



Recommandations de la Conférence tripartite
sur les agglomérations du 12 novembre 2004

Rapport du Groupe de travail tripartite

«Politique des étrangers et d'intégration» du 12 octobre 2004

Impressum**Editeur et mandant**

Conférence tripartite sur les agglomérations
Confédération – Cantons – Villes/Communes (CTA)

Citation

Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.): Entraves juridiques à l'intégration
des étrangers: exploration et pistes d'action, Berne 2005

Graphisme

Desk Design, 3032 Hinterkappelen

Illustrations

Ursula Markus, Edouard Rieben (projet «La Suisse plurielle», Office fédéral des
migrations)

Commande

Secrétariat CTA: Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Amthausgasse 3,
Case postale 444, 3000 Berne 7, courriel: mail@kdk.ch, internet: www.cdc.ch

Egalement disponible en allemand

05.05 2000

**Entraves juridiques à
l'intégration des étrangers**

Exploration
et pistes d'action



Condensé

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est une plate-forme qui réunit la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes. Depuis sa création en 2001, elle compte la politique d'intégration des étrangers parmi ses domaines d'activités. En novembre 2002, elle a adopté à ce propos une première série de recommandations, dont l'une invite les instances compétentes pour l'intégration dans les cantons, les villes et les communes à repérer des exemples concrets de dispositions de l'ordre juridique suisse qui entravent le processus d'intégration des étrangers, avec l'objectif de formuler sur cette base des recommandations liées à leur suppression.

Chargé de la mise en œuvre de cette recommandation, le Groupe de travail technique tripartite «Politique des étrangers et d'intégration» (GTT) a commencé par réaliser une enquête auprès des cantons, des villes et des communes. A ce stade, et compte tenu des difficultés à définir la teneur exacte de la notion d'entrave à l'intégration, l'enquête s'est voulue essentiellement pragmatique. Les nombreux points soulevés par les instances sollicitées ont ensuite été compilés, synthétisés, rattachés à divers domaines politiques, avant d'être analysés de manière plus approfondie par un sous-groupe de travail du GTT. Le résultat de ces travaux d'approfondissement fait l'objet du présent rapport, lequel a été adopté par le GTT à l'attention de la CTA.

D'une manière générale, les travaux du GTT montrent à quel point la politique d'intégration des étrangers est une tâche transversale d'actualité, qui nécessite une attention particulière à tous les niveaux étatiques et dans pratiquement tous les domaines politiques usuels, et qui, par son caractère réciproque, doit aussi impliquer la société civile dans son ensemble. On note également que les entraves à l'intégration des étrangers relèvent non seulement de dispositions légales spécifiques, mais souvent également de la mise en œuvre du droit par les autorités d'exécution, parfois de l'absence même de dispositions légales, d'un manque de coordination entre certaines instances ou encore d'un déficit d'information. Dans ce sens, on pourrait parler plus largement d'entraves institutionnelles à l'intégration des étrangers.

Sur la base de ces travaux, la CTA a adopté sur proposition du GTT quatre recommandations formulées en termes généraux, qui s'adressent à la Confédération, aux cantons ainsi qu'aux villes et aux communes. Ces recommandations traitent de la législation, de l'exécution, de la collaboration ainsi que des bases documentaires. Respectivement, il s'agit:

- de procéder à un examen systématique de la législation sous l'angle des entraves à l'intégration des étrangers et de toujours tenir compte des aspects déterminants pour une intégration réussie lors de travaux de révision ou d'élaboration de normes juridiques.
- d'assimiler de manière conséquente et globale dans leur activité, notamment en application de normes juridiques, les aspects déterminants pour une intégration réussie des étrangers.
- de renforcer en général la collaboration transsectorielle horizontale et verticale ainsi que la collaboration avec les acteurs non étatiques concernés, afin d'améliorer les conditions-cadres du processus d'intégration des étrangers du point de vue institutionnel.
- de prendre connaissance des études et autres recommandations déjà publiées en matière d'intégration des étrangers, d'en tenir compte et de chercher à combler les lacunes éventuellement constatées.

Les quatre recommandations générales de la CTA constituent une déclaration d'intention politique commune en faveur de l'élimination des entraves juridiques ou institutionnelles à l'intégration des étrangers. La CTA souhaite que la mise en œuvre de ces recommandations permette d'assurer l'efficacité à long terme du travail d'intégration en Suisse.

Table des matières

1	Introduction	7
1.1	La Conférence tripartite sur les agglomérations	7
1.2	Contexte thématique	7
1.3	Recommandations de la CTA du 28 novembre 2002	9
1.4	Procédure et méthodologie	9
2	Analyse	11
2.1	Remarques générales	11
2.2	Séjour et établissement	12
2.2.1	Pouvoir d'appréciation des autorités	12
2.2.2	Délai d'octroi des autorisations d'établissement	14
2.2.3	Absence de droit à une prolongation de l'autorisation	14
2.2.4	Mobilité géographique et professionnelle	15
2.2.5	Séjour à l'étranger et perte de l'autorisation	16
2.2.6	Conditions du regroupement familial	17
2.2.7	Admission provisoire	20
2.2.8	Transformation de l'admission provisoire en autorisation de séjour annuelle	21
2.2.9	Procédure d'asile	22
2.3	Accès aux prestations étatiques	23
2.3.1	Compétence interculturelle insuffisante	23
2.3.2	L'intégration des étrangers comme tâche transversale	24
2.3.3	Tâches d'intégration dans les petites communes	26
2.4	Marché du travail	26
2.4.1	Accès au marché de l'emploi	26
2.4.2	Reconnaissance des diplômes étrangers	28
2.4.3	Validité du permis de conduire étranger	29
2.4.4	Accès aux emplois de la fonction publique	30
2.4.5	Accès aux programmes de réinsertion professionnelle	32
2.4.6	Création d'entreprise	33
2.4.7	Activité lucrative indépendante	34
2.4.8	Imposition à la source	36
2.5	Formation	38
2.5.1	Adaptation des plans d'études	38
2.5.2	Programme d'insertion professionnelle pour les étrangers en fin de scolarité	39
2.5.3	Accès aux places d'apprentissage et au marché du travail pour les titulaires de l'admission provisoire	42

2.6	Sécurité sociale	44
2.6.1	Statut juridique des étrangers dans l'AVS et l'AI	44
2.6.2	Statut juridique des réfugiés dans l'AVS et l'AI	47
2.6.3	Paiement des prestations sociales dues aux étrangers	49
2.6.4	Pratique des services sociaux des communes	50
2.7	Logement, urbanisme et aménagement du territoire	50
2.7.1	Pratiques des gérances immobilières	50
2.7.2	Autorités de conciliation en matière de droit du bail	51
2.7.3	Droit des constructions et aménagement du territoire	53
2.8	Religion	56
2.8.1	Reconnaissance officielle des religions	56
2.8.2	Instruction religieuse interconfessionnelle	58
2.8.3	Aumôneries des hôpitaux, des homes pour personnes âgées et des prisons	59
2.8.4	Droits de participation dans les communautés religieuses	60
2.9	Citoyenneté et droits politiques	60
2.9.1	Procédure de naturalisation	60
2.9.2	Naturalisation par vote populaire	62
2.9.3	Droits politiques	63
3	Conclusions	65
3.1	Généralités	65
3.2	Recommandations de la CTA	66
3.3	Pistes d'action	68
3.3.1	Législation	68
3.3.2	Exécution	70
3.3.3	Collaboration	72
3.3.4	Bases documentaires	74
3.4	Prise de position du FIMM Suisse	76
Annexe		77
	Glossaire des abréviations	77
	Bibliographie et documents cités	79
	Composition du GTT «Politique des étrangers et d'intégration»	83

1 Introduction

1.1 La Conférence tripartite sur les agglomérations

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a été créée en février 2001, sur l'initiative conjointe du Conseil fédéral, de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ainsi que de l'Union des villes suisse (UVS) et de l'Association des communes suisses (AdCS). La CTA est une institution comprise comme une plate-forme de discussion et de coordination qui réunit la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes au niveau gouvernemental. Elle contribue à promouvoir la collaboration verticale au sens de l'art. 50 Cst.¹ qui contraint la Confédération à prendre en considération, dans le cadre de ses activités, entre autres la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines.

Du point de vue thématique, la CTA est centrée sur la problématique des agglomérations. Il s'agit en premier lieu de problèmes qui sont souvent perçus diversement par la Confédération, les cantons, les villes et les communes, mais dont la résolution exige une approche coordonnée de tous les niveaux étatiques. La CTA joue ici un rôle important, notamment dans la désignation et l'ordre de priorité des thèmes abordés et dans le développement d'une vision commune des problèmes.

La CTA intervient dans l'échange réciproque d'informations, la consultation et la concertation entre ses divers partenaires responsables. Dans ce sens, elle peut avant tout initier des processus politiques, notamment par l'élaboration de recommandations dont la mise en œuvre reste cependant réservée à ses membres, à savoir aux acteurs institutionnels compétents et concernés.

La CTA symbolise la volonté commune d'améliorer, au moyen d'efforts coordonnés, les chances d'avenir des villes et des agglomérations à titre de catalyseurs du développement économique social et culturel.

1.2 Contexte thématique

La politique des étrangers et d'intégration a d'emblée été considérée comme une tâche commune tripartite Confédération – cantons – villes/communes dont la CTA devait se préoccuper. Le premier programme de travail, adopté lors de l'assemblée constitutive de la CTA, comprend ainsi les «questions spécifiques aux agglomérations dans le domaine de la politique des étrangers et d'intégration». Il s'agissait alors pour la CTA de se tenir au courant périodiquement de la situation dans les agglomérations en matière d'intégration des étrangers et, sur cette base, d'élaborer des prises de position et des recommandations à l'attention de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes.

Lors d'un entretien consacré uniquement à ce domaine, organisé le 2 avril 2001, il est décidé de constituer un groupe de travail tripartite «Politique des étrangers et d'intégration» (ci-après GTT; composition cf. annexe). Le mandat du GTT consiste à approfondir les problèmes qui se posent en matière de politique des étrangers et d'intégration dans les agglomérations, à

¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.); RS 101.

mettre en évidence le besoin d'agir au niveau tripartite et, le cas échéant, à proposer une procédure pour traiter les questions soulevées ainsi qu'un calendrier des priorités.

Le GTT s'est réuni une première fois au mois de septembre 2001. A cette occasion, il a décidé de confier à des experts externes l'élaboration d'un état des lieux de la politique d'intégration des étrangers dans les agglomérations. Pour ce faire, le GTT a fait appel au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM) de l'Université de Neuchâtel.

L'étude du FSM intitulée **Politique de migration dans les agglomérations: analyse exploratoire des problèmes et des domaines d'intervention en Suisse**² est publiée en mars 2002 et formule trois recommandations à l'attention de la CTA: 1) l'intégration des étrangers doit relever d'un processus continu, impliquant des mesures spécifiques à certains groupes cibles de la population et visant à éliminer les obstacles à l'accès aux prestations; 2) les travaux en lien avec l'intégration des étrangers doivent être coordonnés au niveau des agglomérations et confiés à des organes spécifiques compétents; 3) les défis actuels et futurs en matière d'intégration des étrangers nécessitent une action politique volontaire (et non plus seulement réactive, faite de projets ponctuels) qui thématise les questions de formation et d'urbanisme.

Le GTT a examiné l'étude du FSM en avril 2002. Ce document constitue une base de travail utile, bien que, pour des raisons de ressources, certains domaines n'ont pas pu y être traités (notamment la législation sur les étrangers, le marché du travail et la formation professionnelle). Vu le niveau d'abstraction des recommandations contenues dans l'étude en question, la CTA du 17 juin 2002 a chargé le GTT d'élaborer des recommandations concrètes. Le rapport complémentaire du GTT est présenté le 31 août 2002 sous le titre **Possibilités tripartites concrètes en politique des étrangers et d'intégration**. Il conclut sur trois propositions à l'attention de la CTA, à savoir 1) assurer la coordination des tâches d'intégration des étrangères et des étrangers, 2) veiller à la suppression des entraves juridiques à l'intégration des étrangers et 3) se tenir informé de la situation actuelle et de la promotion de l'intégration des étrangers.

Concernant la deuxième proposition, le GTT l'a motivée dans son rapport complémentaire comme suit: «La politique des étrangers et d'intégration est soumise à une multitude de réglementations à tous les niveaux étatiques. Les dispositions légales déterminantes en la matière proviennent de plusieurs domaines politiques sectoriels différents. La population résidente étrangère est aussi bien concernée par la législation sur le marché du travail que par les règles sur les assurances sociales, la formation ou la santé. Un objectif commun important de la politique d'intégration des étrangers consiste à éliminer les entraves juridiques au processus, dans la mesure où ces entraves ne sont justifiées par aucune considération objective. La complexité de la législation de notre Etat fédéral implique que chaque niveau étatique institué est amené à se préoccuper de cette tâche. [...]. Au vu de l'inventaire actuel des obstacles juridiques à l'intégration des étrangers (parmi les domaines problématiques, on peut mentionner: restrictions de la mobilité professionnelle et territoriale liées au droit de séjour, reconnaissance des diplômes étrangers, regroupement familial, etc.), il faudrait formuler et soumettre à l'approbation de la

² Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population FSM: Politique de migration dans les agglomérations: analyse exploratoire des problèmes et des domaines d'intervention en Suisse. Etude réalisée sur mandat de la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA, Neuchâtel, 2002.

CTA des recommandations visant à leur élimination. La CTA devrait traiter cette thématique périodiquement, sur la base d'un compte-rendu suivi, et implanter un outil de monitoring pour la mise en oeuvre de ces recommandations.»

1.3 Recommandations de la CTA du 28 novembre 2002

Sur la base de l'étude du FSM et du rapport complémentaire du GTT, le Comité de la CTA a soumis une série de propositions au plénum de la CTA du 28 novembre 2002. Ces propositions sont adoptées sous la forme de cinq recommandations à l'attention de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes. En résumé, la CTA recommande: 1) aux cantons, aux communes et aux villes de désigner des organes de contact pour les questions d'intégration; 2) à la Confédération d'assurer, par le biais de l'Office fédéral des migrations (ODM), la coordination au niveau horizontal et vertical des activités y relatives; 3) aux organes institutionnels compétents de repérer des exemples concrets de dispositions juridiques qui entravent le processus d'intégration des étrangers; 4) à la Commission fédérale des étrangers (CFE) de lui soumettre tous les deux ans un bilan de la situation en politique d'intégration; 5) à ses membres d'organiser une conférence nationale sur l'intégration.

Concernant les entraves juridiques à l'intégration des étrangers, la recommandation 3 est assortie du commentaire suivant: «Sont considérées comme une entrave au processus d'intégration des étrangers les dispositions qui compliquent ou empêchent l'accès égalitaire aux ressources sociales et économiques. En se fondant sur les résultats de l'inventaire actuel des obstacles juridiques à l'intégration des étrangers, des recommandations liées à leur suppression peuvent être formulées dans un deuxième temps afin d'assurer l'efficacité à long terme du travail d'intégration.»

Lors de la discussion en séance plénière, il est précisé que, par ordre juridique suisse, il faut entendre également les dispositions législatives des niveaux cantonal et communal, quand bien même celles-ci ne déploieraient leurs effets que dans un canton ou dans une commune particulière. Finalement, la CTA a chargé l'ODM de formuler cette demande en termes concrets et de procéder à une enquête correspondante auprès des délégués à l'intégration des cantons et des villes ou des communes.

1.4 Procédure et méthodologie

Conformément aux décisions de la CTA de novembre 2002, l'ODM a procédé à une première enquête début janvier 2003. Outre les délégués cantonaux et communaux à l'intégration, les services des étrangers et de migration ont été invités à annoncer des dispositions de l'ordre juridique suisse entravant l'intégration des étrangers. Compte tenu du fait qu'un tiers seulement des instances sollicitées a répondu, le GTT a décidé en mai 2003 de procéder à une enquête complémentaire. Dans le cadre de cette seconde enquête, l'ODM a précisé la notion d'entraves juridiques à l'intégration des étrangers comme étant toute disposition légale qui constitue une entrave concrète ou potentielle au processus d'intégration. Il s'agit toutefois aussi d'entraves

factuelles à l'intégration, à savoir des entraves qui de facto empêchent l'intégration des étrangers sans pour autant relever d'une disposition législative précise.

Sur la base des résultats de l'enquête, regroupés thématiquement, le GTT a invité les membres de la CTA à analyser et approfondir, par le biais de leurs organes propres, les points qui ressortent de leurs compétences respectives. Il a procédé à une première appréciation de ces travaux lors de ses séances des 28 septembre et 25 novembre 2003. Il est alors décidé de créer un sous-groupe chargé d'analyser chaque point soulevé par l'enquête, d'évaluer le besoin d'agir en conséquence et, au besoin, de formuler des recommandations à l'attention de la CTA. Il s'agissait également de définir le champ d'analyse et les destinataires des résultats. Le sous-groupe de travail s'est réuni les 13 janvier, 17 février, 17 mars, 24 avril et 22 juin 2004.

L'approche du GTT se veut essentiellement pragmatique. Le rapport n'a pas la prétention d'être scientifique, mais uniquement de favoriser une prise de conscience quant aux besoins d'agir au niveau de la législation et de l'ordre juridique suisse du point de vue de l'intégration des étrangers et de donner aux politiques des pistes pour remédier aux entraves ou lacunes éventuellement constatées dans ce cadre. Il s'agit également de mettre en évidence les problèmes pratiques de mise en œuvre.

Pour les besoins de l'analyse et de la présentation des résultats, les points traités par le GTT ont été classés par domaines. Après des remarques générales, le rapport présente ainsi les chapitres **Séjour et établissement**, **Accès aux prestations étatiques**, **Marché du travail**, **Formation**, **Sécurité sociale**, **Logement**, **Religion** ainsi que **Citoyenneté et droits politiques**.

A l'intérieur des chapitres, chaque thème est introduit par un **paragraphe en italique** qui reprend la problématique soulevée dans le cadre de l'enquête. Vient ensuite une partie explicative qui se réfère en général à la situation actuelle. Chaque thème se termine ensuite par un sous-chapitre qui met en évidence le besoin d'agir dans le domaine considéré.

2 Analyse

2.1 Remarques générales

Lors de l'analyse des résultats à l'enquête, le GTT s'est vu confronté à la difficulté de définir le cadre de ses travaux, que ce soit du point de vue humain (à qui s'adresse la politique d'intégration des étrangères et des étrangers) ou du point de vue légal (outre les dispositions juridiques en cause, faut-il également prendre en compte l'application de ces règles ou encore les lacunes éventuellement constatées). En d'autres termes, il s'agissait de préciser les critères déterminant dans quelle mesure les points soulevés par l'enquête devaient ou non être traités. Ainsi, certains points ont été écartés car considérés comme ne concernant pas l'intégration des étrangers. Le cercle des étrangers qui peuvent prétendre bénéficier des mesures d'intégration est défini par la législation et comprend les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour durable ou d'établissement ainsi que les réfugiés et les personnes à protéger ayant droit à une autorisation de séjour (art. 2 al. 1 et 2 OIE³).

Les requérants auxquels l'asile est refusé ainsi que les réfugiés reconnus mais auxquels l'asile ne peut être accordé⁴ peuvent être admis en Suisse à titre provisoire si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée (art. 14a al. 1 à 4 LSEE⁵). L'admission provisoire n'est toutefois pas une autorisation au sens de la législation sur le séjour et l'établissement des étrangers, mais uniquement une mesure de substitution à un renvoi non exécutable. Les personnes concernées sont de ce fait exclues des mesures d'intégration au sens du droit actuel.⁶ La procédure d'examen des demandes d'asile de même que l'impossibilité du renvoi peuvent cependant durer plusieurs années, ce qui, dans la pratique, finit par poser des problèmes d'intégration (cf. chapitre 2.2.9).⁷ La question se pose d'ailleurs dans des termes semblables pour les sans-papiers qui vivent dans la clandestinité parfois durant des années. Du point de vue du GTT, il s'agit de considérer cette situation en amont et de sensibiliser les instances concernées à la problématique.

Par ailleurs, il a fallu constater que, outre les dispositions juridiques en elles-mêmes, c'est aussi l'application concrète de ces dispositions qui pose problème du point de vue de l'intégration des étrangers. On relèvera à ce titre notamment les cas où la loi laisse un certain pouvoir d'appréciation aux instances en charge de l'exécution. Cette marge d'appréciation donne lieu à

³ Ordonnance fédérale du 13 septembre 2000 sur l'intégration des étrangers (OIE); RS 142.205. Pour les réfugiés et personnes à protéger (art. 3, 60 et 74 a. 2 Loi fédérale sur l'asile, LAsi; RS 142.31), la Confédération peut, conformément aux art. 91 al. 4 LAsi et 45 al. 1 Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (OA 2; RS 142.312), verser des subventions pour favoriser leur intégration sociale, professionnelle et culturelle.

⁴ Il s'agit des personnes qui, bien que répondant à la définition du réfugié donnée à l'art. 3 LAsi, ne peuvent se voir accorder l'asile parce qu'il existe un motif d'exclusion au sens des art. 52 à 55 LAsi.

⁵ Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE); RS 142.20.

⁶ Durant la phase d'examen de leurs dossiers, les requérants d'asile peuvent être amenés à travailler dans le cadre de programmes d'occupation. Ces programmes ne visent toutefois pas leur intégration, mais sont conçus comme une préparation à leur retour. A ce titre, la révision de la LAsi ne change rien.

⁷ Selon une étude élaborée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM), sur mandat de la Commission fédérale contre le racisme (CFR), et publiée en 2003 sous le titre «Aufgenommen – aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz», la Suisse comptait alors quelque 26 000 étrangers au bénéfice d'une admission provisoire. Environ 60% d'entre eux vivent dans notre pays depuis plus de 5 ans, et 21% depuis plus de 10 ans.

une insécurité quant aux critères appliqués aux prises de décision – critères qui ne se réfèrent pas toujours à l’aspect de l’intégration, mais à d’autres aspects notamment économiques – ainsi qu’à des inégalités de traitement entre étrangers au bénéfice du même statut mais résidant dans des circonscriptions territoriales différentes.

Partant de ce constat, le GTT a également dû admettre que l’absence de disposition législative constitue parfois une entrave à l’intégration des étrangers et que l’ordre juridique comporte à ce titre certaines lacunes. On remarque ainsi, par exemple, que l’introduction, dans la loi, de droits limitant le pouvoir d’appréciation des autorités permettrait d’améliorer l’intégration des étrangers. Certains points soulevés par l’enquête font aussi référence à des pratiques discriminatoires à l’égard des étrangères et des étrangers, lesquelles ont également un effet entravant l’intégration de ces derniers.⁸ Les difficultés rencontrées par les personnes d’origine étrangère dans le monde du travail ou sur le marché du logement (engagement et conditions de travail, gérances immobilières, etc.) prouvent qu’il est nécessaire d’agir dans ces domaines.

Finalement, on doit constater le caractère transversal et multipartite de la tâche d’intégration des étrangers. Les points soulevés par l’enquête touchent en effet à de nombreux domaines politiques et renvoient à des questions parfois très complexes qui impliquent nombre d’acteurs étatiques et non étatiques. En outre, le niveau considéré est très divers, s’agissant tantôt du concept même de la politique institutionnelle, tantôt d’une question de détail.

2.2 Séjour et établissement

2.2.1 Pouvoir d’appréciation des autorités

La législation actuelle laisse à de nombreux égards un certain pouvoir d’appréciation aux cantons et aux communes. C’est notamment le cas pour les délais d’octroi des autorisations d’établissement ou encore pour l’application des critères permettant le regroupement familial. Ce pouvoir d’appréciation est ressenti comme entravant l’intégration des étrangers, notamment parce que les motivations d’une décision prise dans ce cadre ne sont pas toujours claires, basées sur des considérations avant tout politiques. Cette liberté d’appréciation pose aussi un problème en raison des pratiques différentes selon les administrations cantonales et communales.

Il faut ici distinguer clairement les notions de liberté d’appréciation et d’arbitraire. Le pouvoir d’appréciation offre une certaine souplesse qui permet des solutions adéquates, il doit être exercé dans le respect de principes ancrés dans la Constitution fédérale (art. 5, 8, 9 Cst.) et est de fait limité par les droits à l’autorisation de résidence prescrits dans la législation nationale ou

⁸ Concernant le lien entre discrimination et intégration des étrangers, cf. interpellation de la conseillère nationale Cécile Bühlmann, Discrimination raciale dans le monde du travail (03.3372), et réponse y relative du Conseil fédéral; cf. également à ce propos infra chap. 3.1 Conclusions.

internationale (p. ex. art. 7 LSEE; art. 8 CEDH⁹). Certains cantons prévoient déjà la possibilité d'un examen de telles décisions par les tribunaux.

Le projet de loi fédérale sur les étrangers (projet LEtr)¹⁰, actuellement en débat au Parlement, introduit une disposition (art. 91) qui définit le cadre du pouvoir d'appréciation: «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.» Cette notion est aussi commentée dans le message: «Cet article mentionne les principes généralement reconnus de l'exercice du pouvoir d'appréciation dans la procédure administrative. En prenant leurs décisions, les autorités doivent tenir compte de toutes les circonstances du cas particulier. Dans le cadre de cet examen de la proportionnalité, il faut peser et comparer soigneusement les intérêts publics et les intérêts privés. Si une mesure d'éloignement apparaît certes juridiquement fondée, mais inappropriée en fonction des circonstances du cas d'espèce, la personne concernée doit être avertie par une décision susceptible de recours. L'avertissement peut indiquer que l'exécution des mesures prévues par la loi aura lieu en cas d'autre manquement.»¹¹

Au-delà de la notion elle-même, on peut ajouter que le projet LEtr vise à ancrer des nouveaux droits qui limitent d'autant le pouvoir d'appréciation des autorités cantonales. Il s'agit notamment du droit légal à obtenir une autorisation ou une prolongation de l'autorisation de séjour ou d'établissement dans des cas particuliers et en présence de conditions précises (p. ex. regroupement familial des membres de parenté étrangers de ressortissants suisses, pour autant que le domicile en Suisse soit commun; cf. aussi art. 42 al. 1 et 43 al. 1).

► **Besoin d'agir**

L'exercice du pouvoir d'appréciation est déjà, selon le droit actuel, soumis à des principes constitutionnels. Dans certains cantons, il est même soumis au contrôle des tribunaux. Le projet LEtr introduit par ailleurs un certain nombre de droits légaux en faveur des étrangères et des étrangers qui limitent d'autant la marge d'appréciation des autorités cantonales et communales. Cette problématique est donc moins liée à la législation elle-même qu'à l'exécution de cette législation par les autorités cantonales et communales.

On peut en déduire:

- Les autorités compétentes devraient davantage tenir compte des efforts d'intégration dans leurs décisions et ne pas se limiter aux aspects relevant de pure politique migratoire.
- Les cantons ainsi que les villes et les communes devraient thématiquer et discuter des modalités d'application de la loi dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'agit là certainement pas d'harmoniser, mais de définir des normes minimales pour l'exécution de la législation de manière à éviter des écarts importants injustifiés entre cantons et de créer une sécurité juridique.

⁹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH); RS 0.101.

¹⁰ Conseil fédéral: Message concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002. FF 2002 3469ss.

¹¹ Op. cit. 3578.

- Les fonctionnaires amenés à travailler avec la population étrangère et à prendre des décisions qui relèvent d'un pouvoir d'appréciation devraient bénéficier plus systématiquement d'une formation continue en aptitudes multiculturelles et d'un espace d'échange d'informations.

2.2.2 Délai d'octroi des autorisations d'établissement

Selon l'enquête, le délai d'octroi des autorisations d'établissement est généralement trop long. Cette situation entrave de fait l'intégration dans la mesure où la reconnaissance de certains droits ou l'égalité des chances dans certains domaines sont liées à l'obtention de l'autorisation d'établissement.

L'art. 15 al. 2 LSEE accorde aux cantons la compétence de prononcer les autorisations d'établissement. La question du délai est précisée à l'art. 11 al. 5 RSEE¹² qui indique que l'autorisation d'établissement ne sera en règle générale accordée à l'étranger que s'il séjourne légalement en Suisse depuis dix ans au moins sans interruption. L'article précise ensuite que ce délai de dix ans est un délai minimum qui ne pourra être réduit qu'à des conditions exceptionnelles.

Le projet LEtr introduit à ce titre deux nouveautés. L'art. 33 al. 2 prescrit un droit légal à obtenir une autorisation d'établissement en faveur des étrangers qui ont séjourné au moins dix en Suisse au bénéfice d'une autorisation de courte durée ou de séjour. Selon l'art. 33 al. 3, ce délai pourra être raccourci s'il existe des raisons majeures (p. ex. si l'étranger a dû quitter le pays après un long séjour en Suisse et veut revenir). L'art. 33 al. 4 introduit en outre la possibilité pour les cantons d'octroyer une autorisation d'établissement lorsque l'étranger s'est bien intégré au terme d'un séjour ininterrompu de 5 ans au titre d'une autorisation de séjour. Toutefois, ce droit a été contesté lors des débats parlementaires.

► **Besoin d'agir**

Le projet LEtr améliore la situation. On pourrait néanmoins dans ce cadre inviter les cantons à définir des normes minimales d'application, toutefois pas avant que le projet LEtr n'entre en vigueur.

2.2.3 Absence de droit à une prolongation de l'autorisation

Dans de nombreux cas, les étrangers perdent tout droit à une prolongation de leur autorisation. C'est le cas notamment lors d'un divorce et en cas de décès du conjoint.

Le droit actuel prévoit la possibilité de prolonger l'autorisation dans des cas de rigueur (art. 12 al. 2 OLE¹³), possibilité laissée toutefois à la libre appréciation des offices cantonaux.

¹² Règlement d'exécution du 1^{er} mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSEE); RS 142.201.

¹³ Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE); RS 823.21.

L'art. 49 projet LEtr introduit ici un droit légal à la prolongation de l'autorisation de séjour pour le ou la conjointe et les enfants après dissolution de la famille, lorsque ceux-ci doivent rester en Suisse pour des raisons personnelles majeures. A ce titre, le message indique que «La poursuite du séjour en Suisse peut s'imposer lorsque le conjoint demeurant en Suisse est décédé ou lorsque la réinsertion familiale et sociale dans le pays d'origine s'avère particulièrement difficile en raison de l'échec du mariage. Tel est notamment le cas lorsqu'il y a des enfants communs, étroitement liés aux conjoints et bien intégrés en Suisse. Il convient toutefois de bien prendre en considération les circonstances qui ont conduit à la dissolution de l'union conjugale. S'il est établi que l'on ne peut exiger plus longtemps de la personne admise dans le cadre du regroupement familial qu'elle poursuive la relation conjugale, dès lors que cette situation risque de la perturber gravement, il importe d'en tenir compte dans la décision.»¹⁴

► **Besoin d'agir**

Le projet LEtr apporte ici une certaine amélioration. Le besoin d'agir dans ce cadre porte sur la pratique cantonale qui devrait se référer à des normes minimales concertées.

2.2.4 Mobilité géographique et professionnelle

Le droit actuel pose des obstacles importants au changement de canton et d'emploi pour les étrangers. Cette restriction de la mobilité géographique et professionnelle constitue une entrave à l'intégration dans la mesure où elle limite les étrangers dans le choix de leur lieu de résidence et les possibilités de trouver un emploi.

Actuellement, les autorisations d'établissement et de séjour ne sont valables que dans le canton qui les a délivrées. Si les étrangers souhaitent changer de travail ou de canton, ils doivent obtenir une nouvelle autorisation. Les étrangers établis ont en principe droit à changer de canton ou de place de travail. Les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour délivrée pour une activité particulière ou d'une autorisation de courte durée n'ont en principe pas le droit de changer de canton ou de place de travail (art. 29 OLE).

Le projet LEtr prévoit ici une certaine amélioration. Selon le message, «Par analogie aux dispositions de l'accord sur la libre circulation¹⁵, les titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement ayant satisfait aux conditions strictes d'admission (conditions d'entrée élevées) doivent pouvoir bénéficier, à certaines conditions, de la mobilité géographique et professionnelle la plus étendue possible à l'intérieur du territoire suisse (ce droit comprend le changement de canton, d'emploi ou de profession; art. 36 et 37 projet LEtr).

Cette mobilité répond aux besoins actuels de l'économie du pays et peut notamment contribuer à éviter le chômage. En outre, elle simplifiera considérablement les travaux des autorités et les démarches administratives des employeurs. Cette mobilité ne pourra être limitée que pour sauvegarder des intérêts publics qui le méritent.

¹⁴ Conseil fédéral (cf. note 10). FF 2002 3512.

¹⁵ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP); RS 0142.112.681.

Les titulaires d'une autorisation de courte durée ou d'une autorisation frontalière ne bénéficieront – durant les cinq premières années – que d'une mobilité géographique et professionnelle restreinte (art. 36 al. 1 et art. 38 projet LEtr).»¹⁶

Les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour devraient ainsi obtenir, à certaines conditions, un nouveau droit légal à changer de canton. Les étrangers établis auront toujours le droit de changer de canton, à moins qu'il existe des motifs de révocation ou d'expulsion (art. 60ss projet LEtr). Pour les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour, le droit à changer de canton pourra dépendre de leur intégration professionnelle. Changer de canton pour les étrangers au bénéfice d'une autorisation de courte durée sera possible, mais non un droit.

► **Besoin d'agir**

Le projet LEtr améliore la situation. Les cantons devraient être invités à considérer, dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, l'aspect de l'intégration des étrangers.

2.2.5 Séjour à l'étranger et perte de l'autorisation

Un étranger au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement ne peut pas quitter la Suisse pendant plus de quelques mois sans risquer de perdre son statut et devoir, à son retour, reprendre toute la procédure depuis le début.

Cette question est actuellement réglée par l'art. 9 al. 3 let. c LSEE: l'autorisation d'établissement prend fin lorsque l'étranger a séjourné effectivement pendant six mois à l'étranger. Sur demande, ce délai peut être prolongé jusqu'à deux ans.

Le projet LEtr prévoit à l'art. 60 al. 2 que l'étranger qui quitte la Suisse sans déclarer son départ perd l'autorisation de courte durée automatiquement après trois mois, l'autorisation de séjour ou d'établissement après six mois. Sur demande, l'autorisation d'établissement peut être maintenue pendant 3 ans. Par rapport au droit en vigueur, cette disposition précise que l'autorisation de courte durée, d'établissement ou de séjour ne prend fin qu'en cas de déclaration de départ de l'étranger. Si le départ consiste à changer de canton, l'autorisation ne prend fin que lorsque la nouvelle autorisation est délivrée.

Le projet LEtr a aussi l'avantage de régler le sort des autorisations lorsque l'étranger quitte le pays sans avoir déclaré son départ. Un étranger au bénéfice d'une autorisation de courte durée ou de séjour pourra quitter le pays pendant respectivement 3 ou 6 mois sans que son autorisation prenne fin même s'il n'a pas déclaré son départ. Selon le droit actuel, seule l'autorisation d'établissement reste valable pendant six mois. Par ailleurs, les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement pourront désormais quitter le pays pendant 3 ans et conserver leur autorisation, pour autant qu'ils en fassent la demande.

Selon le message, cette réglementation «vise à encourager la mobilité et le perfectionnement professionnels à l'échelle internationale. Elle permettra en outre à l'étranger de tenter une réin-

¹⁶ Conseil fédéral (cf. note 10). FF 2002 3509.

tégration dans son pays d'origine ou de provenance sans craindre de perdre son droit de séjour en Suisse». Notons encore que l'art. 30 al. 1 let. h projet LEtr permet au Conseil fédéral de faciliter dans certains cas la réadmission des étrangers qui ont été titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement, mais laquelle aurait pris fin.

► **Besoin d'agir**

Le projet LEtr améliore la situation. La Confédération devrait préciser les conditions du maintien des autorisations.

2.2.6 Conditions du regroupement familial

Dans la pratique, le regroupement familial intervient souvent tardivement. Pose problème également la non-reconnaissance de l'union libre ou du domicile séparé. Le regroupement familial est pourtant l'une des clés de la réussite du processus d'intégration.

Le regroupement familial pour les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle est réglé par le chapitre 4 de l'OLE (art. 38 et 39) qui en fixe les principes et les conditions. Aux termes de l'art. 38 al. 1 OLE, l'étranger peut être autorisé à faire venir en Suisse son conjoint et ses enfants célibataires âgés de moins de 18 ans dont il a la charge, lorsque les conditions posées à l'art. 39 OLE sont remplies, à savoir

- lorsque son séjour et, le cas échéant, son activité lucrative paraissent suffisamment stables;
- lorsqu'il vit en communauté avec eux et dispose à cet effet d'une habitation convenable;
- lorsqu'il dispose de ressources financières suffisantes pour les entretenir, et
- si la garde des enfants ayant encore besoin de la présence des parents est assurée.

La question du regroupement familial renvoie à celle plus générale de la situation des familles au regard du droit des étrangers. Dans une brochure intitulée **Familles et migration**, la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) fait remarquer à quel point la «politique suisse en la matière est, pour des raisons parfois difficiles à comprendre, relativement insensible au sort des familles. La rigidité dont les autorités font preuve en cas de changement de situation familiale, de modification de la situation professionnelle ou de décès est particulièrement regrettable.»¹⁷ La COFF formule enfin une dizaine de recommandations qui visent à mieux prendre en compte la famille dans toutes les problématiques soulevées par la migration.

Le projet LEtr règle la question du regroupement familial aux art. 41 à 50 et introduit des droits légaux au regroupement familial. L'art. 41 donne droit à l'octroi et à la prolongation de l'autorisation de séjour aux membres de la famille d'un ressortissant suisse, à condition que ces derniers habitent avec lui. L'art. 42 donne droit à l'octroi et la prolongation de l'autorisation de séjour aux membres de la famille d'un étranger titulaire d'une autorisation d'établissement, à condition qu'ils habitent avec lui. Le conjoint a droit à une autorisation d'établissement après 5 ans. Les enfants de moins de 14 ans ont droit à une autorisation d'établissement.

¹⁷ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF: Familles et migration. Etudes sur la situation des familles migrantes et recommandations de la COFF. Berne, 2002, p. 51.

Concernant le regroupement familial pour les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour, l'art. 43 projet LEtr indique trois conditions: 1) vie commune, 2) logement convenable, 3) indépendant de l'aide sociale. Ces conditions correspondent au droit actuel (art. 39 OLE). L'art. 44 autorise (disposition potestative) également le regroupement familial pour les étrangers au bénéfice d'une autorisation de courte durée, aux mêmes conditions que l'art. 43. Ceci est nouveau par rapport au droit actuel. L'art. 48 admet le regroupement familial lorsque le domicile séparé est justifié pour des raisons majeures et que la communauté familiale est maintenue. Cette disposition est contestée au sein du Parlement. L'art. 49 prévoit en outre que le droit à l'autorisation de séjour du conjoint et des enfants subsiste malgré une dissolution du mariage si ces derniers doivent rester en Suisse pour des raisons personnelles majeures.

Le regroupement doit être demandé dans un délai de 5 ans, après quoi il n'est plus accordé que pour des raisons familiales majeures. La décision relève ensuite du pouvoir d'appréciation des cantons.

► **Besoin d'agir**

Le projet LEtr introduit des droits au regroupement familial qui limitent en partie le pouvoir d'appréciation des cantons. A ce titre, il y a lieu de favoriser un regroupement familial précoce et de définir plus précisément les conditions indiquées aux art. 43 et 44 projet LEtr. Les autorités compétentes devraient appliquer des critères d'appréciation uniformes. Concernant le pouvoir d'appréciation des cantons, cf. chapitre 2.2.1.

2.2.6.1 Une «habitation convenable» comme condition du regroupement familial

A propos des conditions du regroupement familial, il a été considéré important de développer plus précisément l'aspect particulier du logement convenable requis par la loi.

La législation régissant le séjour des étrangères et des étrangers en Suisse fait dépendre le droit au regroupement familial de plusieurs conditions qui varient selon le statut du séjour. La loi exige entre autres une «habitation convenable». Selon l'OLE, un logement est considéré comme convenable s'il correspond aux normes applicables aux ressortissants suisses dans la région où l'étranger veut habiter (art. 39 al. 2). Le projet LEtr reprend également, à l'art. 24, l'existence d'une habitation convenable comme condition générale pour le droit au regroupement familial. Sur ce point, le Conseil national a toutefois décidé de remplacer la notion de «logement convenable» par la notion de «logement approprié à ses besoins», sans pour autant expliquer ce changement au niveau du contenu.¹⁸

¹⁸ Il est à noter dans ce cadre que la notion de logement convenable n'est pas seulement requise pour le regroupement familial. Aux termes de l'art. 11 OLE, une autorisation pour l'exercice d'une activité lucrative ne peut être accordée que «si l'étranger peut occuper un logement convenable, répondant aux exigences de la police des constructions, du feu et de l'hygiène». Dans ce sens, une personne seule doit également disposer d'un logement convenable pour elle-même. Mais l'ordonnance ne précise pas si les standards applicables au regroupement familial sont différents. On peut déduire du libellé de la disposition qu'une famille a besoin d'un logement, et non pas de plusieurs pièces séparées, et que ce logement doit être effectivement disponible.

Le fait que la définition légale renvoie aux «normes applicables aux ressortissants suisses dans la région où l'étranger veut habiter» permet d'adapter la notion aux standards régionaux et locaux. L'ordonnance part ainsi du principe que les besoins ne sont pas non plus partout les mêmes pour la population suisse et qu'on peut et doit ainsi nuancer cette notion en fonction de l'environnement concret.

Les ressortissants des Etats UE/AELE bénéficient de certains privilèges en matière de regroupement familial par rapport aux ressortissants des Etats tiers. Toutefois, leur droit à vivre en commun avec leurs familles en Suisse n'est pas non plus octroyé sans conditions. L'art. 3 al. 1 de l'Annexe 1 à l'ALCP stipule que le travailleur salarié doit disposer d'un logement pour sa famille considéré comme normal pour les travailleurs nationaux salariés dans la région où il est employé, ce qui signifie que les ressortissants des Etats UE/AELE doivent également prouver qu'ils disposent d'un logement répondant à certains standards.

La question de savoir dans quelle mesure un logement est convenable (ou, selon la version proposée par le Conseil national, approprié aux besoins) ressort de l'appréciation des autorités de migration. Une enquête auprès des cantons¹⁹ a mis en évidence des disparités importantes dans la pratique. Alors que certains cantons ont émis des critères clairs, d'autres ne disposent d'aucune prescription déterminée. Aussi la condition du logement convenable donne-t-elle lieu à des interprétations très diverses.

► **Besoin d'agir**

Les cantons, soit les instances cantonales compétentes (réunies dans l'Association des services cantonaux de migration ASM), sont invités à favoriser une certaine harmonisation dans l'application de ce critère. Dans ce cadre, il faut en particulier considérer que la vie en famille est très importante sous l'angle de l'intégration. Le critère du logement convenable doit dès lors être appliqué de manière flexible. En cas de doute, il faut également admettre le regroupement familial lorsque le critère n'est pas rempli en tous points. Une application restrictive de cette disposition peut en effet retarder le regroupement familial, ce qui n'est pas souhaitable. Pour cette raison, une application stricte du critère a peu de sens du point de vue de la politique d'intégration. Dans le cadre des débats sur la nouvelle LFPr²⁰ et sur le projet LEtr, les Chambres fédérales ont clairement rappelé l'importance en termes d'intégration de pouvoir faire venir les enfants le plus tôt possible.

De plus, il faudrait examiner si, au lieu de partir d'un besoin en logement moyen (nombre déterminé de pièces ou de mètres carré disponibles), on pourrait se baser sur des directives telles qu'elles existent déjà pour certaines prestations sociales, notamment pour les standards des logements sociaux et pour l'évaluation de l'aide sociale (normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS). Les normes CSIAS ne partent pas d'un standard uniforme valable pour toute la Suisse, mais tiennent compte de particularités régionales en parlant d'exigences «valables pour les citoyens suisses dans la même région». Dans le domaine de l'aide

¹⁹ Alberto Achermann: Mesure restrictive, surrégulation ou protection? Le «logement convenable» en tant que condition pour le regroupement familial. Documentation sur l'intégration, étude réalisée sur mandat de la Commission fédérale des étrangers CFE (éd.), Berne, 2004 (version intégrale uniquement en allemand).

²⁰ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr); RS 412.10.

sociale, la plupart des cantons disposent de directives internes (qui fixent souvent les plafonds) relatives au montant des loyers, pondérées en fonction de la composition du ménage. Ces directives sont très souvent élaborées avec les offices du logement locaux (régionaux/cantonaux) et se réfèrent à des logements pour des habitants des classes de revenu inférieures. Ces directives pourraient servir de point de départ pour définir des lignes directrices régionales (cantonales) minimales pour déterminer le logement convenable. Par lignes directrices, on entend des prescriptions minimales ou des aides à la décision. Premièrement, ces directives seraient à appliquer non pas exclusivement, mais en considération avec d'autres critères qui, dans certaines circonstances, pourraient être prédominants. Deuxièmement, elles devraient être appliquées eu égard aux conditions et chances d'accès au logement et adaptées aux conditions du marché de l'immobilier.

Les cantons assurent que ces directives peuvent être élaborées en coordination avec les services de migration, les délégués à l'intégration et les services sociaux. Au niveau fédéral, les offices compétents dans le cadre du mandat de coordination prévu par le projet LEtr (art. 56) veillent à ce que les directives émises par les cantons reposent sur des bases si possible harmonisées et à ce que la transparence prédomine entre les cantons (information).

2.2.7 Admission provisoire

L'admission provisoire est de nature temporaire. De facto, ce statut peut pourtant durer longtemps. Il soumet l'étranger à des restrictions majeures en termes de regroupement familial, d'accès au marché du travail, à la formation, etc.

L'admission provisoire relève du droit d'asile qui est du seul ressort de la Confédération. Elle est inscrite à l'art. 44 LAsi²¹, mais découle de l'article 14a LSEE qui précise que, si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée, l'ODM décide d'admettre provisoirement l'étranger. Les requérants d'asile et les étrangers admis provisoirement sont ainsi par définition exclus des mesures d'intégration, faute de résider en Suisse dans une perspective à long terme.

La LAsi se trouve actuellement en procédure de révision partielle. Dans son message y relatif, le Conseil fédéral rappelle les raisons d'être du statut de l'admission provisoire et admet par ailleurs que ce statut pose aujourd'hui certains problèmes: «Lorsqu'un requérant débouté ne peut être rapatrié dans son pays d'origine ou de provenance, son renvoi n'étant ni licite au regard du droit international public ni raisonnablement exigible ni techniquement possible, la suite de son séjour en Suisse est, jusqu'à présent, exclusivement réglementée au moyen de l'admission provisoire. Cette dernière a été conçue comme une mesure de substitution à un renvoi non exécutable à court terme. L'existence d'une situation de détresse personnelle grave conformément à l'art. 44 al. 3 LAsi [actuel] constitue un autre élément justifiant une admission à titre provisoire. [...]

²¹ Loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi); RS 142.31.

La notion juridique de l'admission provisoire, créée à l'origine pour réglementer un séjour de courte durée, ne prend plus en compte la situation actuelle de manière adéquate; au quotidien, elle occasionne des difficultés dans le domaine de l'encadrement et engendre souvent des frais supplémentaires élevés. En vertu de l'art. 13 let. f OLE, les cantons peuvent certes délivrer une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire. Cependant, en pratique, ils font différemment usage de cette possibilité (à cause notamment du transfert des coûts de l'assistance au canton concerné); ce qui entraîne des inégalités juridiques.»²²

Dans le cadre de la révision partielle de la LAsi, le Conseil national a débattu du nouveau statut de l'admission pour raisons humanitaires²³, lequel doit remplacer l'admission provisoire actuelle. Les personnes dont le renvoi est considéré par les autorités fédérales comme n'étant ni licite ni raisonnablement exigible seraient dorénavant admises pour raisons humanitaires. Ceci constitue une amélioration de leur statut juridique notamment au niveau du regroupement familial, de l'accès au marché du travail et à l'aide sociale.²⁴

Au vu des débats parlementaires y relatifs, la teneur définitive du statut de l'admission pour raisons humanitaires n'est à ce jour pas encore clarifiée. Il est très probable que ce concept subira encore des modifications.

► **Besoin d'agir**

Compte tenu de la durée de séjour prolongée de fait pour de nombreuses personnes au bénéfice d'une admission provisoire, il faut saluer l'examen de ce statut de séjour dans le cadre de la révision de la LAsi en cours.

2.2.8 Transformation de l'admission provisoire en autorisation de séjour annuelle

L'étranger au bénéfice de l'admission provisoire n'a aucun droit à se voir octroyer une autorisation de séjour annuelle. Le canton de séjour décide de la prolongation de l'admission provisoire, en général par période de 12 mois.

Cette question est réglée à l'art. 14c LSEE selon lequel l'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois et qui accorde au canton de séjour la compétence d'en prolonger la durée, en règle générale, par tranche de douze mois. Sur la base de l'art. 13 let. f OLE, le canton peut toutefois accorder une autorisation de séjour annuelle dans un cas personnel d'extrême gravité ou en raison de considérations de politique générale.

La révision partielle de la LAsi n'apporte guère de changement sur ce point.

²² Conseil fédéral: Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'asile, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 4 septembre 2002. FF 2002 6368.

²³ Op. cit. p. 6455 (art. 44 al. 2 révision LAsi).

²⁴ Op. cit. p. 6359ss.

► **Besoin d'agir**

Compte tenu de la durée de séjour prolongée de fait pour de nombreuses personnes au bénéfice d'une admission provisoire, il faut saluer l'examen de ce statut de séjour dans le cadre de la révision de la LAsi en cours. Dans ce cadre, il faut également examiner la possibilité pour les cantons d'octroyer une autorisation de séjour.

2.2.9 Procédure d'asile

La longue durée de la procédure d'examen des demandes d'asile constitue un obstacle à l'intégration des étrangers qui reçoivent le statut de réfugié reconnu ou qui sont admis à titre provisoire.

Aux termes de la loi, les demandeurs d'asile ne sont pas concernés par les mesures d'intégration. Leur statut juridique n'est conçu que dans le sens d'un séjour transitoire et passager en Suisse, du moins jusqu'à droit connu. La procédure peut toutefois s'avérer assez longue, ce qui, dans la pratique, pose d'importants problèmes d'intégration pour les personnes qui se voient octroyer le statut de réfugié reconnu ou d'admis provisoire.

La prolongation de cette situation diminue d'autant plus la capacité d'intégration des personnes qui, à l'issue de la procédure, reçoivent le statut de réfugié reconnu ou d'admis provisoire. Un rapport élaboré en 2001 par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)²⁵ sur mandat de l'Office fédéral des réfugiés (OFR) et consacré à l'intégration des réfugiés reconnus en Suisse montre que, malgré leur droit d'établissement, ces personnes ont souvent beaucoup de difficultés à se construire une nouvelle existence et atteindre l'autonomie financière. Ils sont ainsi surreprésentés parmi les chômeurs de longue durée ou les personnes au bénéfice de l'aide sociale dont la responsabilité financière incombe aux cantons depuis le 1^{er} octobre 2001.

L'ensemble de la procédure, recours compris, doit être ramené à une durée raisonnable, deux ans par exemple, afin que les personnes concernées soient rapidement fixées sur leur sort et par conséquent en mesure de préciser leur projet de vie. La Confédération doit ainsi se doter des moyens nécessaires pour accélérer le traitement des demandes d'asile sans pour autant diminuer la qualité de l'instruction des dossiers ni leur conformité aux conventions internationales signées par la Suisse. Les moyens supplémentaires nécessaires pour atteindre cet objectif sont nettement inférieurs aux coûts subséquents que la situation actuelle entraîne pour les cantons et les communes.

► **Besoin d'agir**

Le statut des requérants d'asile doit être réglé dans un délai raisonnable, de deux ans par exemple, et ceci dans le respect des normes internationales régissant le traitement des demandes d'asile. Il faudrait adresser une recommandation dans ce sens aux autorités chargées de statuer sur les demandes d'asile et, en même temps, les sensibiliser aux coûts financiers et sociaux que la situation actuelle entraîne au niveau des cantons et des communes.

²⁵ Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR: Intégration des réfugiés reconnus. Rapport élaboré sur mandat de l'Office fédéral des réfugiés ODR, Berne, 2001.

2.3 Accès aux prestations étatiques

2.3.1 Compétence interculturelle insuffisante

On constate, pour de nombreux services publics amenés à travailler en contact direct avec la population, des lacunes dans la formation du personnel au niveau de l'aptitude à gérer la multiculturalité croissante de la société. Ce manque de compétence pose notamment problème dans les hôpitaux, les services de l'aide sociale, les offices de placement, les écoles, etc. Cette situation peut conduire à des incompréhensions majeures des deux côtés et finalement discriminer les étrangers.

Les compétences interculturelles des fonctionnaires n'étant pas réglées par une disposition législative spécifique, il s'agit ici typiquement d'une entrave factuelle à l'intégration des étrangères et des étrangers. La question se pose en l'occurrence dès la formation de base, mais aussi dans le cadre de la formation continue. Elle touche en outre de nombreuses professions, soit toutes celles qui impliquent des rapports de service directs à la population, que ce soit l'administration publique, l'enseignement, les professions de la santé, etc.

Devant la diversification culturelle croissante des classes d'école, notamment dans les établissements primaires, et confrontés à la question de la scolarisation des enfants des sans-papiers, les milieux de l'enseignement se sont déjà en partie préoccupés de cette question. On mentionnera notamment les Recommandations de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère du 24 octobre 1991²⁶, dont l'une d'elle suggère: dans le cadre de leur formation et lors des cours de perfectionnement, préparer les enseignantes et enseignants à la prise en charge d'enfants étrangers en classes multiculturelles et promouvoir la collaboration entre le corps enseignant étranger et autochtone.

Dans le domaine des professions de la santé, le rapport **Migration et santé – Stratégie de la Confédération pour les années 2002 à 2006**²⁷, on retrouve le souci d'adapter le système de santé à une société pluraliste et hétérogène, avec deux axes d'action en matière de formation: 1) introduire une formation officielle d'interprète/médiateur interculturel spécialisé dans les domaines social et de la santé; 2) mettre en place une offre de formation et de perfectionnement permettant des interventions différenciées selon le sexe et mieux adaptées à la situation des personnes migrantes. Dans ce cadre, on mentionnera encore la création du site internet www.miges.ch qui se veut un moyen d'information moderne et la première antenne à l'attention des spécialistes, créée dans les domaines de la migration et de la santé et traitant tous les thèmes y relatifs. Il s'agit également de la réalisation de projets issus des cinq axes d'intervention prévus dans la stratégie de la Confédération, notamment le monitoring de la santé des personnes migrantes en Suisse (GMM), le Migrant-Friendly Hospitals (MFH – réseau hospitalier pour les personnes migrantes), la plaque tournante de l'information miges+ (sur internet), l'analyse des

²⁶ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP: Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère. Berne, 1991.

²⁷ Office fédéral de la santé publique OFSP: Migration et santé – Stratégie de la Confédération pour les années 2002 à 2006. Berne, 2002.

ressources des réseaux de migrants dans la perspective de la stratégie **Migration et santé** (Infras), le projet SUPPORT en vue de la promotion de la santé des migrants (Radix), la santé sexuelle et reproductive (IAMANEH suisse) ainsi que la certification concernant les traducteurs interculturels (interprètes).

On peut encore mentionner ici la brochure **Familles et migration**, élaborée par la COFF, qui formule une dizaine de recommandations dont l'une vise à «encourager la compétence transculturelle des collaborateurs des services de santé et des centres de conseil dans le domaine psychosocial, et recourir plus souvent à des interprètes formés».²⁸

Dans le cadre du Programme des points forts pour les années 2004–2007 en matière de promotion de l'intégration des étrangers²⁹, le point D2 est consacré au développement de services de placement d'interprètes et de médiateurs culturels qui peuvent être sollicités en cas de connaissances linguistiques insuffisantes ou de méconnaissance du système suisse dans les domaines santé, formation et social. Il existe là une étroite collaboration entre la CFE et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

La CFE s'est par ailleurs également préoccupée de la question, confiant une étude sur le thème Ouverture des institutions. Les résultats de cette étude devraient être disponibles d'ici à l'été 2005. En outre, l'édition n° 7 (printemps 2005) de **terra cognita**, la revue de la CFE, sera consacrée au thème de l'ouverture des institutions. Le dossier présentera diverses approches et des projets concrets.

► **Besoin d'agir**

La Confédération et les cantons pourraient être invités, chacun dans leurs domaines de compétence, à élaborer dans les professions concernées par la diversité culturelle de la société des modules de formation en matière de communication et d'aptitude interculturelle. Dans ce but, on pourrait examiner plus en détail deux exemples de professions en contact direct et fréquent avec la population en général, au choix entre la police, la santé, l'enseignement ou l'administration.

2.3.2 L'intégration des étrangers comme tâche transversale

Les autorités des collectivités publiques n'ont pas toujours conscience du caractère transversal de la politique d'intégration des étrangers. Or, celle-ci peut concerner aussi bien l'urbanisme, la santé, l'instruction publique que la police, les affaires culturelles ou encore les travaux publics. Il s'agit ici d'une entrave factuelle à l'intégration, car le fait de ne pas tenir compte de cet aspect dans la gestion des dossiers peut déboucher sur une inégalité de traitement selon la nationalité des personnes.

²⁸ COFF (cf. note 17), p. 123.

²⁹ Département fédéral de justice et police DFJP: Promotion de l'intégration des étrangers. Programme des points forts pour les années 2004 à 2007. Berne, 2003.

On peut ici renvoyer au chapitre 2.2.1, qui serait un exemple de problème qui se pose en raison d'un manque de consultation et de concertation au sein des instances étatiques. Il s'agit en l'occurrence non seulement d'un problème de relations entre des instances étatiques et les communautés étrangères, mais aussi d'une question de fonctionnement interne à ces autorités, soit entre toutes les instances qui ont un rapport avec la population étrangère.

La CTA a déjà relevé la nécessité, pour mener une politique d'intégration plus systématique et mieux ciblée dans les agglomérations, de mettre en place des structures qui favorisent une mise en réseau des efforts d'intégration réalisés dans les cantons, les villes et les communes et qui assurent en même temps une coordination avec les offices fédéraux. Une coordination efficace des politiques déterminantes en matière d'intégration des étrangers, aux niveaux cantonal ou communal, nécessite aussi d'accorder aux services spécialisés compétents un rôle central au sein de chaque administration et de leur assurer un ancrage interdépartemental optimal.

Dans ses recommandations du 28 novembre 2002, la CTA relève à ce propos que l'intégration des étrangers constitue une tâche transversale dont la réussite dépend d'une action concertée et efficace de tous les acteurs concernés et de tous les secteurs impliqués (marché du travail, formation, santé, sécurité, etc.). Ceci implique des structures qui favorisent une action en réseau des différents niveaux étatiques.

Le message du Conseil fédéral du 8 mars 2002 sur le projet LEtr³⁰ prévoit une coordination des efforts en matière d'intégration au niveau de la Confédération et en relation avec les cantons. Cette coordination au niveau fédéral doit être assurée par l'ODM. Conformément au projet LEtr, les cantons, pour leur part, sont invités à désigner des organes en charge des questions d'intégration des étrangers pour assurer les contacts avec l'ODM. Parallèlement, ces organes de contact auront pour tâche de mettre en réseau les efforts d'intégration réalisés dans chaque canton.

► **Besoin d'agir**

Le projet LEtr n'est pas encore adopté, ni son entrée en vigueur fixée. Cependant, rien n'empêche la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes, dans l'intérêt d'un renforcement du réseau de travail dans le domaine de l'intégration des étrangers, de créer déjà avant l'entrée en vigueur de la loi les structures de coordination et de collaboration nécessaires. La Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration des étrangers (CDI), fondée en février 2003, est aussi disposée à soutenir et conseiller les cantons ainsi que les villes et les communes lors de la mise en place de leurs organes de contact respectifs.

³⁰ Conseil fédéral (cf. note 10).

2.3.3 Tâches d'intégration dans les petites communes

Assumer une politique d'intégration peut s'avérer difficile pour les petites communes, pour des raisons principalement financières et de priorités. Ces tâches pourraient être prises en charge d'abord par le canton, lequel met à contribution les communes.

L'organisation des tâches d'intégration des étrangers relèvent du droit cantonal, de même que la définition des compétences des communes. Quand bien même les problèmes liés à la multiculturalité de nos sociétés se concentrent et se manifestent principalement dans les grandes communes, les plus petites communes doivent également s'en préoccuper. A ce titre, il existe bien des domaines qui font l'objet de collaboration intercommunale, voire régionale. L'intégration des étrangers pourraient également bénéficier d'une telle collaboration, notamment dans les plus petites communes. La collaboration pourrait porter non seulement sur des projets réalisés en commun (projets-modèles), mais aussi sur des aspects plus fonctionnels, par exemple la traduction de formulaires, d'informations, etc.

► **Besoin d'agir**

Le besoin d'agir porte ici sur la mise en place des moyens de favoriser la collaboration intercommunale en matière d'intégration des étrangers, sur la base des instruments de collaboration existants. On peut ici également renvoyer aux recommandations de la CTA concernant la collaboration au sein des agglomérations³¹, avec l'idée qu'il faut également aborder le thème de l'intégration des étrangers dans le cadre de la collaboration intercommunale. Les cantons et les villes devraient envisager la possibilité de mettre à disposition des plus petites communes le savoir-faire et les compétences de leurs services spécialisés en matière d'intégration des étrangers, afin de les soutenir dans leurs tâches et dans le sens d'une collaboration régionale.

2.4 Marché du travail

2.4.1 Accès au marché de l'emploi

L'accès au marché de l'emploi et la mobilité professionnelle des étrangères et des étrangers dépendent du statut de séjour de ces derniers. Les restrictions à ce titre sont parfois importantes et constituent une entrave à l'intégration des étrangers.

Cette question renvoie au concept même de la politique migratoire définie en Suisse: les citoyens de l'UE/AELE sont soumis à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), les ressortissants d'Etats tiers à la LSEE. Le projet LEtr améliore et clarifie la situation des étrangères et des étrangers provenant d'Etats tiers quant à leur mobilité professionnelle en tant qu'elle introduit des droits légaux (changement de canton, changement de poste, etc.) pour certaines catégories d'étrangers (cf. chapitre 2.2.4).

³¹ Conférence tripartite sur les agglomérations CTA (éd.): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations. Rapport du Groupe de travail technique tripartite du 1^{er} mars 2004 et recommandations de la CTA du 24 juin 2004, Berne, 2004.

S'agissant de l'admission dans le marché du travail, les citoyens de l'UE/AELE et les ressortissants d'Etats tiers connaissent des régimes différents en raison de l'ALCP et parce qu'il n'existe pas d'accords analogues avec des Etats tiers. Dans l'optique de l'intégration, il serait souhaitable qu'une seule et même réglementation s'applique à tous les étrangers admis en Suisse. Dans les conditions d'immigration liées au travail, il y a aussi une certaine hiérarchie voulue par les autorités, laquelle s'articule aujourd'hui comme suit: 1) priorité aux travailleurs indigènes et ressortissants des Etats UE (à 15) et AELE (pour les ressortissants EU/AELE, contingents jusqu'au 31.5.2007); 2) ressortissants des nouveaux Etats UE (à condition que l'extension de l'ALCP entre en vigueur, avec contingents ainsi que priorité aux travailleurs indigènes et contrôle des conditions de salaire et de travail jusqu'en 2011); 3) ressortissants des Etats tiers.

Dans ce contexte, on doit aussi évoquer les discriminations dont sont victimes les étrangers sur le marché du travail (conditions d'engagement, possibilité de formation, salaire, etc.). La CFE, le Service de lutte contre le racisme de même que l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et Travail.Suisse ont publié des études qui démontrent clairement ce phénomène. La CFE a notamment publié, en novembre 2003, un rapport intitulé **Intégration et travail** qui définit les champs d'activité, les acteurs et les domaines à développer dans l'optique d'une amélioration du statut des étrangères et des étrangers dans le monde suisse du travail³². Ce rapport est complété par une série de recommandations qui s'adressent au secteur privé et au secteur public et qui se basent sur trois axes distincts, à savoir: 1) favoriser l'accès des jeunes issus des milieux immigrés au monde du travail; 2) encourager les qualifications individuelles des étrangers et leur faciliter la recherche d'emploi; 3) encourager l'intégration dans l'entreprise.

On retrouve ici le cas où c'est moins l'existence d'une norme juridique qui entrave l'intégration des étrangers que l'absence d'une législation qui interdirait une pratique discriminatoire des employeurs (par analogie, des bailleurs, cf. chapitre 2.7.1) à l'égard des étrangères et des étrangers. Cette pratique est contraire non seulement aux principes d'égalité devant la loi de la Constitution fédérale, mais aussi à l'esprit du concept de l'intégration qui implique un effort de l'étranger, d'un côté, et une ouverture d'esprit de la population suisse, de l'autre côté.

► **Besoin d'agir**

En attendant l'entrée en vigueur du projet LEtr, les cantons pourraient être invités à pratiquer une politique favorisant l'intégration des étrangers dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont ils disposent (cf. chapitre 2.2.1).

Il faudrait également inviter les collectivités publiques à promouvoir les recommandations de la CFE de novembre 2003, non seulement au sein de leurs propres administrations, à titre de bon exemple, mais aussi auprès des partenaires sociaux. Il serait aussi utile de suggérer aux employeurs et aux syndicats d'introduire la notion d'intégration des étrangers dans les conventions collectives de travail.

³² Commission fédérale des étrangers CFE: Intégration et travail. Recommandation de la CFE en vue d'améliorer l'intégration des migrants sur le marché du travail. Berne, 2003.

Il serait par ailleurs judicieux que le Conseil fédéral examine, comme indiqué dans sa réponse à l'interpellation Bühlmann, les incidences sur la Suisse, en particulier sur l'économie suisse, des deux initiatives actuellement en cours au sein de l'Union européenne concernant la lutte contre la discrimination.³³

2.4.2 Reconnaissance des diplômes étrangers

Les étrangers au bénéfice d'une formation professionnelle attestée à l'étranger se trouvent parfois confrontés au problème de la reconnaissance de leurs titres ou de l'absence de cours de perfectionnement en cas de non-équivalence totale.

L'adoption de l'ALCP règle la question de la reconnaissance mutuelle des diplômes entre la Suisse et les pays UE/AELE. Pour les ressortissants en provenance des Etats tiers, la reconnaissance se fait sur la base de conventions bilatérales et par le biais des représentations diplomatiques. Au-delà de ces mécanismes qui permettent une reconnaissance officielle des certificats professionnels étrangers, la pratique montre que le problème se situe davantage dans la méfiance manifestée par la population indigène (notamment les employeurs du secteur privé) à l'égard de ces diplômes. La question de la reconnaissance de l'expérience professionnelle est plus délicate en raison de la difficulté à apporter les preuves crédibles de l'expérience en question.

► Besoin d'agir

Le besoin d'agir se situe, d'une part, au niveau de la diffusion des informations par les services cantonaux et communaux concernés par la reconnaissance des diplômes et, d'autre part, au niveau de la sensibilisation du secteur privé à la problématique de la discrimination (cf. chapitre 2.4.1).

³³ Conseil fédéral (cf. note 8), p. 3: «[...] Le projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne contient, dans son catalogue des droits fondamentaux, le principe de non-discrimination, notamment fondée sur la race (art. II-21), ainsi que de nombreux droits élargis pour les travailleurs, sous le titre de Solidarité (art. II-27ss.). Par ailleurs, deux initiatives importantes sont en cours au sein de l'Union européenne:

Le programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001–2006) (2000/750/CE) soutient les activités servant à promouvoir les mesures de prévention et de lutte contre toute forme de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. [...].

Une deuxième directive du Conseil de l'Union européenne (2000/78/CE) portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail établit un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Les dispositions juridiques et administratives nécessaires à son application doivent être adoptées d'ici le 2 décembre 2003, et les partenaires sociaux doivent, avant cette date, mettre en oeuvre les dispositions entrant dans le champ d'application des procédures tarifaires.

Ces deux initiatives seront évaluées dans le détail à l'intérieur de l'Union européenne. Le Conseil fédéral entend suivre l'évolution des choses avec attention et examiner leurs répercussions sur la Suisse, en particulier sur l'économie suisse, afin de pouvoir prendre les mesures nécessaires en temps utile.»

2.4.3 Validité du permis de conduire étranger

Les permis de conduire valables émis à l'étranger sont reconnus en Suisse durant une année dès l'entrée du titulaire dans le pays. Si l'étranger séjourne plus d'une année en Suisse, il doit alors obtenir un permis de conduire suisse s'il veut pouvoir continuer à utiliser sa voiture. Ce délai d'une année est jugé trop court, du moins mal communiqué, eu égard à l'importance du permis de conduire comme outil de travail et, par extension, comme outil d'intégration.

Les conducteurs de véhicules automobiles en provenance de l'étranger peuvent conduire des véhicules automobiles non professionnels en Suisse pendant une année s'ils sont au bénéfice d'un permis de conduire national ou international valable (art. 42 al. 1 OAC³⁴). Sont en revanche tenus d'obtenir un permis de conduire suisse les conducteurs de véhicules automobiles en provenance de l'étranger qui résident depuis plus de douze mois en Suisse sans avoir séjourné plus de trois mois consécutifs à l'étranger (art. 42 al. 3^{bis} let. a OAC). Ils gardent cependant en tout temps la possibilité de convertir leurs permis de conduire étranger, et les conditions ne sont pas différentes s'ils le font dès leur arrivée ou très longtemps après.

Le titulaire d'un permis national étranger valable recevra un permis de conduire suisse pour la même catégorie de véhicules s'il apporte la preuve, lors d'une course de contrôle, qu'il connaît les règles de la circulation et qu'il est à même de conduire d'une façon sûre des véhicules des catégories pour lesquelles le permis devrait être valable (art. 44 al. 1 OAC). L'Office fédéral des routes (OFROU) peut renoncer à la course de contrôle ainsi qu'à l'examen théorique pour les conducteurs dont le pays de provenance a des exigences équivalant à celles de la Suisse au niveau de la formation et de l'examen (art. 150 al. 5 let. e OAC).

Le délai d'une année est prescrit par l'OAC. Il relève très certainement de considérations pratiques administratives et sécuritaires. Il serait en effet absurde, en termes de ressources, d'exiger de tous les étrangers d'obtenir un permis de conduire suisse dès leur entrée dans le pays. Il suffit pour cela de penser aux touristes ou encore aux étudiants qui ne séjournent que peu de temps dans le pays. A plus long terme, l'exigence du permis de conduire suisse peut se justifier pour des raisons de sécurité au sens large. Les documents émis à l'étranger ne sont pas enregistrés en Suisse. Si les étrangers n'étaient pas tenus de troquer leurs permis étrangers contre un permis suisse, la police routière ne pourrait pas savoir qui détient un permis de conduire.

► **Besoin d'agir**

Les services d'intégration et les délégués à l'intégration des étrangers devraient collaborer avec les services cantonaux des automobiles afin d'améliorer l'information aux étrangers qui séjournent en Suisse plus d'une année quant aux modalités de validation des permis de conduire étrangers et d'acquisition d'un permis de conduire suisse.

³⁴ Ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC); RS 741.51.

2.4.4 Accès aux emplois de la fonction publique

Les emplois dans le secteur public sont accessibles aux ressortissants de l'UE/AELE et, dans quelques rares cas, aux détenteurs d'une autorisation d'établissement.

Au niveau de la Confédération, il n'existe pas de programme de promotion pour les employés étrangers, comme on en trouve en matière d'égalité entre hommes et femmes ou de plurilinguisme. Le principe de l'égalité de traitement entre employés suisses et employés étrangers est applicable. La nouvelle LPers³⁵ est moins restrictive que l'ancienne loi sur les fonctionnaires en matière d'engagement de personnel d'origine étrangère. La LPers prévoit uniquement la possibilité de restreindre l'accès à des tâches impliquant l'exercice de la puissance publique aux personnes de nationalité suisse, voire aux personnes possédant exclusivement la nationalité suisse. C'est le cas notamment dans les domaines de la lutte contre le crime international, la défense du pays et le corps des gardes-frontière (cf. art. 8 al. 3 LPers; cf. aussi art. 23 OPers³⁶). Les écoles polytechniques fédérales (EPF) emploient de nombreux étrangers, mais ces institutions ne sont pas soumises à la LPers. Les cantons et les communes disposent de leurs propres législations sur le personnel (cf. art. 342 CO³⁷).

Concernant la main d'oeuvre étrangère, le rapport SOPEMI 2002³⁸ constate que la part des étrangères et des étrangers employés dans les administrations est très faible: «Selon les chiffres de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) de l'Office fédéral de la statistique (OFS) de fin décembre 2002, les plus grands effectifs d'étrangers actifs résidents permanents (830 000) se rencontrent dans l'industrie (190 000 ou 22%), dans les professions commerciales (149 000 ou 18%), dans le secteur de la construction (77 000 ou 9%), dans le domaine de la santé (90 000 ou 10%), dans l'informatique, l'immobilier, la recherche et le développement (81 000 ou 9.7%) ou dans l'hôtellerie et la restauration (56 000 ou 6.7%).

Les étrangers sont, par contre, très minoritaires dans les professions agricoles (4000 ou 0.5%) ou dans le secteur de l'administration publique de manière générale. Par rapport à l'année précédente, l'effectif de la main-d'oeuvre étrangère a diminué uniquement dans les secteurs à dominante masculine. Sa présence a diminué dans certains secteurs tels que l'agriculture ainsi que l'industrie. Dans le secteur des services, qui compte une majorité de femmes (53%), l'effectif a, de nouveau, augmenté (+1.5%).»³⁹

Un rapport de l'OFS arrive au même résultat: «En 2001, les 1.048 million d'étrangers travaillant en Suisse ont effectué 1.772 milliard d'heures de travail, ce qui équivaut à un plus du quart (26.4%) du volume de travail réalisé en Suisse. Dans l'hôtellerie et la restauration, les ressortissants étrangers ont accompli 52.6% du total des heures de travail. En revanche, dans l'administration publique, cette proportion n'était que de 5.1%.»⁴⁰

³⁵ Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers); RS 172.220.1.

³⁶ Ordonnance fédérale du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers); RS 172.220.111.3.

³⁷ Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Code des obligations, CO); RS 220.

³⁸ Organisation de coopération et de développement économiques OCDE (éd.): Système d'observation permanente des migrations – SOPEMI: Rapport de la correspondante suisse 2002. Berne, 2003.

³⁹ Op. cit., p. 40ss.

⁴⁰ Office fédéral de la statistique OFS: La population étrangère en Suisse. Edition 2003, Neuchâtel, p. 30.

Le 24 mars 2004, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la **Recommandation sur l'accès à l'emploi dans le secteur public des non-ressortissants**⁴¹. Dans sa recommandation, le Comité des Ministres reconnaît que la présence de migrantes et migrants, ou de personnes ayant des racines à l'étranger, qui bénéficient de connaissances dans des langues étrangères et présentent une culture différente peut apporter une contribution significative pour renforcer la cohésion sociale dans une société moderne. Il reconnaît par ailleurs que les services publics assument une responsabilité particulière dans la mesure où, de par leur propre pratique en matière de personnel, ils font office d'exemples et devraient ainsi motiver d'autres secteurs à mener une politique de l'emploi ouverte aux étrangers et aux minorités ethniques.

A titre de mesures concrètes, la recommandation propose entre autres les points suivants (point II. Plans d'actions, art. 1 à 4):

- Donner à la population immigrée les informations nécessaires en publiant les vacances de postes dans la presse que cette population est susceptible de lire;
- Appliquer des règles plus souples lors de l'évaluation des qualifications ou diplômes étrangers, pour autant que les ressortissants étrangers aient les qualifications requises pour le poste;
- Offrir des stages de formation aux candidats d'origine immigrée;
- Les Etats membres devraient envisager de charger les administrations du secteur public d'élaborer des plans d'action favorisant la diversité ethnique et culturelle parmi leurs employés;
- Les Etats membres devraient garantir l'égalité de traitement en ce qui concerne le recrutement, les promotions, les conditions d'emploi et de salaire en adoptant des stratégies de gestion de la diversité dans le cadre de leur politique des ressources humaines;
- Les Etats membres ne devraient exiger que les compétences linguistiques nécessaires à l'exercice de la fonction. La maîtrise de la langue devrait être en rapport avec l'emploi;

Lors de l'adoption de cette recommandation, la Suisse a formulé une réserve indiquant que la Suisse, connaissant de nombreuses réglementations différentes d'un canton à l'autre qui portent sur l'accès aux emplois du secteur public (santé, éducation, administration, etc.), se réserve le droit de laisser à ses cantons la possibilité de réglementer l'accès aux emplois publics d'après le critère de nationalité.

► **Besoin d'agir**

Compte tenu de la part minimale des employés de nationalité étrangère dans le secteur public, il existe à ce titre certainement un besoin d'agir. Si des restrictions par rapport à la nationalité apparaissent justifiées pour les postes à responsabilité et politiquement sensibles, on devrait pouvoir se montrer plus ouvert pour les fonctions subalternes. Une recommandation dans ce sens pourrait être adressée à la Confédération, aux cantons ainsi qu'aux villes et aux communes. La Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe offre à ce titre une excellente source d'inspiration.

⁴¹ Conseil de l'Europe: Recommandation du 24 mars 2004 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'emploi dans le secteur public des non-ressortissants, Rec(2004)2.

Les cantons ainsi que les villes et les communes pourraient être invités à examiner leurs législations sur le personnel en vue d'y éliminer les éventuelles restrictions aux emplois dans la fonction publique qui se basent sur le critère de la nationalité mais qui ne se justifient pas et à se conformer en cela à la Recommandation du Conseil de l'Europe y relative.

2.4.5 Accès aux programmes de réinsertion professionnelle

Les étrangers ne bénéficient pas d'un accès intégral aux programmes de réinsertion professionnelle proposés dans le cadre de l'assurance-chômage, notamment pour les semestres de motivation.

2.4.5.1 Accès aux mesures du marché du travail

Selon la circulaire sur les mesures du marché du travail (MMT) du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) de janvier 2003, les conditions indiquées à l'art. 59 LACI⁴² sont valables pour tous les assurés, indépendamment de leur nationalité. Pour les assurés d'origine étrangère, des restrictions à l'autorisation de participer aux mesures du marché du travail sont toutefois possibles. Ces restrictions ressortent au type d'autorisation de séjour. Parmi les personnes qui, selon l'OIE, ont droit à des mesures d'intégration (autorisation de séjour durable ou permis d'établissement), les étrangers établis (permis C) et les ressortissants UE/AELE (permis B CE/AELE) ne sont soumis à aucune restriction. Pour les étrangers en provenance de pays tiers, titulaires d'une autorisation annuelle (permis B), il existe une restriction dans le sens que l'exercice d'une activité lucrative indépendante n'est en principe pas autorisée. Toutefois, l'OLE indique que ces personnes peuvent être admises à exercer une activité lucrative indépendante (art. 42 al. 1 let. c).

Les personnes admises à titre provisoire sont pour l'essentiel traitées de la même manière que les requérants d'asile: elles peuvent être autorisées à exercer une activité lucrative indépendante pour autant que la situation sur le marché du travail le permette (art. 14c al. 3 LSEE). Toutefois, la décision d'autorisation est soumise au principe de la priorité aux indigènes (soit les Suisses, les étrangers établis et ceux soumis à l'ALCP, ainsi que les étrangers qui séjournent déjà en Suisse et y sont autorisés à exercer une activité lucrative). Les étrangers admis provisoirement en Suisse et qui y exercent déjà une activité salariée sont considérés comme aptes au placement s'ils peuvent assurément, lorsqu'ils trouvent un emploi, obtenir l'autorisation de travail formelle. Si ces personnes sont considérées comme aptes au placement, et, partant, qu'elles remplissent la condition de l'art. 8 al. 1 let. f LACI pour un droit à l'indemnité de chômage, elles peuvent alors participer à l'une des mesures du marché du travail financées par l'assurance-chômage. Si, toutefois, comme c'est le cas en général, un canton limite (en plus de la priorité aux travailleurs indigènes selon art. 7 OLE) les autorisations de travail pour les étrangers admis provisoirement à certaines branches (hôtellerie, construction, économie agricole et forestière), ces derniers ne seront considérés comme aptes au placement que dans

⁴² Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI); RS 837.0.

ces domaines, et, partant, ne peuvent prendre part qu'aux mesures du marché du travail qui favorisent l'aptitude au placement dans ces branches.

► **Besoin d'agir**

On pourrait recommander à la Confédération qu'elle informe les Offices régionaux de placement (ORP) et les invite à examiner des mesures relatives au marché du travail visant à favoriser l'exercice d'une activité lucrative indépendante. Dans ce cadre, il faut, avant que l'ORP n'octroie l'autorisation de participer à une telle mesure, clarifier auprès des autorités cantonales du marché du travail si celles-ci sont en l'occurrence prêtes à autoriser (en cas de participation réussie aux mesures) l'activité indépendante prévue. Ainsi, les étrangers titulaires d'un permis B qui sont au chômage auraient la possibilité de demander, dans le cadre d'une mesure du marché du travail, un soutien visant à encourager l'exercice d'une activité lucrative indépendante (art. 71a LACI).

2.4.5.2 Séjour de dix ans en Suisse requis pour le semestre de motivation

Les mesures d'accompagnement aux accords bilatéraux avec l'UE ont aussi entraîné une modification de la LACI à propos du semestre de motivation. Ainsi, les personnes en formation doivent être domiciliées en Suisse depuis dix ans au moins pour être libérées des conditions relatives à la période de cotisation (art. 14 al. 1 let. a LACI). De ce fait, une grande partie du cercle actuel des destinataires du semestre de motivation n'ont pas droit à l'assurance-chômage. Les modifications de la LACI, entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2003, tiennent compte de cette complication en permettant aux jeunes concernés de bénéficier malgré tout d'un semestre de motivation pour autant que le canton couvre 20% des coûts y relatifs (art. 59d LACI). Selon les circonstances, il se pourrait que des cantons admettent moins de personnes dans les semestres de motivation, dans la mesure où ils doivent participer aux coûts. C'est toutefois l'objectif minimal du seco que de maintenir le cadre quantitatif actuel de participation aux semestres de motivation. A moyen terme, il faudrait chercher, dans un cadre de collaboration interinstitutionnelle (ancrée à l'art. 85 let. f LACI), à élargir le cercle des participants en visant une contribution financière adéquate des institutions publiques et privées aux coûts du projet.

► **Besoin d'agir**

Il faut examiner les conséquences du délai de dix ans et, au besoin, planifier des mesures concrètes visant à éliminer les désavantages possibles qui en résultent pour les jeunes étrangers.

2.4.6 Création d'entreprise

Les étrangers qui souhaitent créer une entreprise en Suisse sont confrontés à des pratiques restrictives à leur égard dans les démarches nécessaires à un tel projet. Il s'agit par exemple, des caisses de compensation, des autorités fiscales, des banques.

Le droit des sociétés et le droit international privé posent des exigences déterminées quant à la nationalité et au domicile des membres des organes des entreprises. Il est renvoyé à ce propos à la circulaire de l'Office fédéral du registre du commerce (OFRC) du 25 juillet 2003 relative aux

exigences de nationalité et de domicile en droit des sociétés. Selon cette circulaire, le critère du domicile «sert notamment à mettre en œuvre la responsabilité civile et pénale des organes, la responsabilité pour le paiement des cotisations sociales, à assurer la surveillance prévue par la Loi sur le blanchiment d'argent⁴³ et à maintenir un certain lien personnel minimal entre les sociétés et l'Etat dans lequel est situé leur siège en vue de lutter contre le crime organisé».⁴⁴

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, les ressortissants nationaux des pays UE/AELE sont assimilés à des nationaux suisses. Il n'empêche que les personnes d'origine étrangère, même en ayant leur domicile en Suisse, voire ayant acquis la nationalité suisse, peuvent se trouver confrontées à des discriminations raciales dans leurs démarches. Ici, à nouveau, se pose la question d'une législation contre la discrimination à l'égard des étrangers.

► **Besoin d'agir**

Les exigences de nationalité et de domicile en droit des sociétés ne sont pas pertinentes sous l'angle des entraves à l'intégration des étrangers, puisque l'intégration présuppose un domicile en Suisse.

2.4.7 Activité lucrative indépendante

L'autorisation de pratiquer une activité lucrative indépendante n'est accordée qu'aux ressortissants des Etats UE/AELE.

Toute activité lucrative indépendante doit répondre à certaines prescriptions de police du commerce et de police sanitaire ainsi qu'à des conditions liées à l'exercice de la profession elle-même et des dispositions sur la reconnaissance des diplômes. Certaines activités professionnelles qui font partie des domaines classiques de l'activité indépendante requièrent la preuve d'une formation accomplie avec succès. Raison pour laquelle l'exercice d'une activité lucrative indépendante est souvent lié à la reconnaissance d'un diplôme étranger. La Suisse et l'UE reconnaissent mutuellement les certificats de formation établis pour toutes les professions qui sont réglementées dans chacun des Etats membres. Au niveau national, le point de contact est l'Office fédéral de la formation professionnelle (OFFT). L'OFFT peut par ailleurs rendre équivalents d'autres certificats étrangers de formation professionnelle à des certificats de capacité, de spécialisation ou des diplômes de hautes écoles suisses. Les dispositions transitoires de l'ALCP permettent aux ressortissants des Etats parties d'exercer une activité lucrative indépendante exactement comme une activité salariée dépendant d'un rapport de travail.

Pour les ressortissants de pays tiers, en principe seuls les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement ont droit à exercer une activité lucrative indépendante (art. 6 LSEE, art. 3 al. 10 RSEE). Toute personne titulaire d'une autorisation d'établissement peut faire appel à la liberté économique garantie par la Constitution. Les membres étrangers de la famille de ressortissants

⁴³ Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (LBA); RS 955.0.

⁴⁴ Office fédéral du registre du commerce OFRC: Circulaire du 25 juillet 2003 relative aux exigences de nationalité et de domicile en droit des sociétés, adressée aux autorités cantonales du registre du commerce.

suisse (art. 3 al. 1 let. c OLE), qui disposent d'une autorisation d'établissement, ont droit à certaines conditions (prescriptions de police du commerce et sanitaire; conditions liées à l'exercice de la profession, dispositions sur la reconnaissance des diplômes, etc.) à se voir octroyer une autorisation d'exercer une activité lucrative indépendante (pas de priorité aux indigènes, art. 7 al. 1 LSEE, ATF 123 I 212 concernant la liberté de commerce et d'industrie).

Les personnes titulaires d'une autorisation de séjour annuelle (reconductible, mais sans droit de prolongation) peuvent exceptionnellement être admises à exercer une activité lucrative indépendante (art. 4 LSEE; libre appréciation des autorités, art. 16 LSEE; prise en compte des intérêts économiques du pays, art. 42 al. 1 let. c OLE). L'activité indépendante justifiant une exception doit présenter un grand intérêt public et économique, p. ex. la création d'une entreprise doit offrir des places de travail également aux travailleurs indigènes. Les personnes qui travaillent en tant qu'employées salariées et qui veulent passer à une activité lucrative indépendante ont besoin d'une nouvelle autorisation réglant les conditions de résidence (art. 6 RSEE).

Le projet LEtr introduit une autre formulation par rapport au RSEE dans le sens que les étrangers peuvent être autorisés à exercer une activité lucrative indépendante à certaines conditions; cette autorisation n'est donc plus donnée que «exceptionnellement». Pour être autorisée, l'activité en question doit cependant toujours servir les intérêts du pays (art. 18 let. a; art. 37 projet LEtr). Les membres étrangers de la famille des ressortissants suisses ainsi que les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement ou de séjour annuelle peuvent, comme auparavant, pratiquer une activité lucrative indépendante dans toute la Suisse (art. 45 projet LEtr).

Les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour annuelle ne peuvent qu'exceptionnellement exercer une activité lucrative indépendante ou passer d'un emploi salarié à une activité indépendante (art. 42 al. 1 let. c OLE). En termes de politique d'intégration, il est important de faciliter la possibilité de passer ultérieurement d'un emploi salarié à une activité lucrative indépendante ou d'obtenir, dans le cadre d'une mesure du marché du travail, un soutien visant à encourager l'exercice d'une activité lucrative indépendante (art. 71a LACI; pour cette disposition, l'art. 42 al. 1 let. c OLE est également applicable; cf. aussi chapitre 2.4.5.1).

► **Besoin d'agir**

On pourrait recommander à la Confédération qu'elle informe les Offices régionaux de placement (ORP) et les invite à examiner des mesures relatives au marché du travail visant à favoriser l'exercice d'une activité lucrative indépendante. Dans ce cadre, il faut, avant que l'ORP n'octroie l'autorisation à participer à une telle mesure, clarifier auprès des autorités cantonales du marché du travail si celles-ci sont en l'occurrence prêtes à autoriser (en cas de participation réussie aux mesures) l'activité indépendante prévue. Vu que la pratique d'une activité lucrative indépendante exige souvent un certificat professionnel reconnu, il faudrait promouvoir la reconnaissance internationale des diplômes.

2.4.8 Imposition à la source

Les étrangers, notamment les titulaires d'une autorisation de séjour annuelle, se voient soumis en Suisse à un impôt prélevé à la source, ce qui impliquerait au final qu'ils paient plus d'impôts que les Suisses. Par ailleurs, les personnes concernées ne disposent souvent pas – notamment au début de leur séjour – des informations leur permettant de récupérer l'impôt anticipé, sans compter que les délais péremptoires pour le dépôt de leurs déclarations sont parfois très courts.

L'impôt à la source est perçu sur le revenu des travailleurs étrangers qui, sans posséder d'autorisation d'établissement (permis C), sont toutefois soumis à l'impôt à l'occasion d'un séjour ou du fait d'un domicile en Suisse. Sont également soumis à l'impôt à la source les personnes physiques et morales sans domicile ni séjour fiscal en Suisse, mais qui y exercent une activité lucrative indépendante pour une courte durée ou en tant que frontalier.

On cite généralement deux raisons au système de l'imposition à la source. En premier lieu, il s'agit d'une forme sûre de perception qui offre aux autorités fiscales une bonne garantie du versement effectif des impôts dus. Par ailleurs, cette forme d'imposition répond à certains problèmes pratiques liés à la méconnaissance du système fiscal suisse et à des difficultés linguistiques de la part des contribuables.

Les travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement sont imposés selon la procédure normale et doivent remplir une déclaration d'impôt. L'imposition à la source ne s'applique pas non plus aux travailleurs étrangers qui sont mariés et vivent en ménage commun avec un ressortissant suisse ou un étranger au bénéfice d'une autorisation d'établissement.

La pratique en matière d'imposition à la source est harmonisée à l'échelle du pays. Pour l'impôt fédéral direct, la perception de l'impôt à la source pour les personnes physiques est réglée dans la LIFD⁴⁵. Pour les impôts cantonaux, ce sont les dispositions de la LHID⁴⁶ ainsi que les lois cantonales sur les impôts qui sont déterminantes. Le taux d'impôt varie selon le canton (comme c'est le cas pour les impôts perçus selon la procédure ordinaire). Certains cantons ont parfois aussi introduit des écarts par rapport à certaines règles.

Pour les personnes soumises à l'impôt à la source, les débiteurs de la contribution fiscale (employeurs/assureurs) sont tenus de déduire directement du salaire/de la prestation d'assurance les impôts provisoirement ou définitivement dus. La déduction de l'impôt à la source comprend en général les impôts cantonaux et communaux, l'impôt fédéral direct ainsi que l'impôt ecclésiastique.

Les employés étrangers paient l'impôt à la source sur le montant brut total des indemnités payées ou créditées en leur faveur. Sont aussi imposables tous les revenus qui remplacent le

⁴⁵ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD); RS 642.11.

⁴⁶ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID); RS 642.14.

revenu ordinaire d'une activité lucrative, que ce soit sur la base des rapports de travail ou en vertu des assurances maladie, accident, invalidité et chômage. Non considérés comme des revenus de remplacement, et donc imposés selon la procédure ordinaire, sont en particulier les rentes de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), les rentes de l'assurance-invalidité (AI) à 100% (limité), les versements en capital AVS/AI, les rentes complètes et les indemnités pour atteinte à l'intégrité corporelle selon l'assurance-accident, ainsi que les rentes et versements en capital des piliers 2 et 3a.

Le taux de l'impôt à la source correspond en principe au taux fiscal pratiqué pour l'impôt ordinaire, dans la mesure où le premier est perçu en lieu et place du second. Afin de garantir l'égalité de traitement avec les salariés imposés selon la procédure ordinaire, les tarifs tiennent compte de forfaits pour les frais salariaux et les primes d'assurance, ainsi que des déductions pour les charges familiales. Dans le cas où les frais professionnels effectifs et vérifiables sont plus élevés que les taux forfaitaires considérés dans le tarif, le contribuable peut les faire valoir sans restriction aux conditions de l'art. 137 LIFD. Les contribuables dont le domicile fiscal n'est pas en Suisse (contribution fiscale limitée) n'ont en revanche pas cette possibilité, puisque le droit d'imposition effectif revient à l'Etat de domicile.

Le calcul du tarif ne tient pas compte des déductions individuelles (p. ex. 3e pilier, intérêts débiteurs, contributions alimentaires); celles-ci doivent être demandées après coup par le contribuable. Pour l'imposition des contribuables sans domicile ni séjour en Suisse, ce sont les règles du droit fiscal international qui s'appliquent, notamment les conventions de double imposition. Les tarifs cantonaux pour l'impôt à la source et les notices d'informations y relatives sont disponibles auprès des services cantonaux compétents qui donnent tous les renseignements nécessaires, notamment aussi concernant les restrictions ressortant des conventions de double imposition. Si un contribuable soumis à l'impôt à la source conteste le décompte d'impôt, il peut saisir les moyens de droit usuels en matière de droit fiscal (art. 137 et 139 LIFD).

Ni le Tribunal fédéral (ATF 91 I 181) ni le Tribunal administratif de Zurich (arrêt de 1992) n'ont admis l'existence d'une inégalité de traitement (discrimination) dans le système actuel de l'imposition à la source. Dans l'arrêt précité, le TF précise: «Le fait que, selon l'art. 116^{bis} al. 1 de la loi argovienne sur les impôts ordinaires cantonaux et communaux du 5 février 1945/6 décembre 1964, les travailleurs étrangers qui ne possèdent pas d'autorisation d'établissement de la police des étrangers peuvent être soumis à l'impôt à la source ne constitue pas une inégalité de traitement au sens du droit» (cons. 3).

► **Besoin d'agir**

Les bases légales et la jurisprudence ne donnent aucun motif permettant d'admettre que l'impôt à la source aurait un effet d'entrave à l'intégration des étrangers. La tâche d'informer les étrangers sur les impôts revient aux instances cantonales compétentes. On pourrait dès lors inviter les cantons à examiner leur pratique en matière d'information aux étrangers sur les questions fiscales et à prévoir éventuellement l'édition d'une documentation adéquate sur ce sujet.

2.5 Formation

2.5.1 Adaptation des plans d'études

Les plans d'études sont mal adaptés à la diversité culturelle de la société (non-reconnaissance des compétences linguistiques des étrangères et des étrangers dans leur langue maternelle, tests scolaires mal conçus, etc.).

Le fait que les plans d'études soient mal adaptés pose un réel problème. Les premiers résultats de l'étude longitudinale TREE⁴⁷ indiquent notamment que «L'origine sociale et culturelle exerce, aujourd'hui encore, une forte influence sur la réussite scolaire – et cette influence est plus forte en Suisse que dans la plupart des autres pays occidentaux.»⁴⁸

Ce point concerne les cantons, compétents pour l'élaboration des plans d'études. La CDIP a déjà formulé en 1991 des recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère⁴⁹. Ces recommandations invitent notamment les cantons à prendre en compte dans les plans d'études les besoins spécifiques des enfants d'origine étrangère. Les activités de la CDIP comprennent en outre un domaine «Education et migration» qui consiste notamment à traiter de manière prospective les thèmes en relation avec la migration et à les intégrer dans la politique générale en matière d'éducation et de formation. En vue du suivi de ses travaux, la CDIP a créé un groupe de travail «Scolarisation des enfants et des jeunes de langue étrangère» et collabore avec les responsables cantonaux de l'éducation interculturelle.

La CDIP met l'accent en premier lieu sur la promotion de l'apprentissage des langues locales standard, à savoir l'allemand, le français ou l'italien. Dans le contexte de la scolarité de base, un encouragement et la promotion précoces des langues ainsi que les instruments de diagnostic correspondants jouent un rôle déterminant pour permettre à des élèves bi- ou multilingues de suivre un parcours scolaire normal. Ces travaux sont prévus dans le cadre des mesures consécutives à PISA 2000 (plan d'action). Dans ce cadre, la CDIP recommande aux cantons la mise en oeuvre des propositions d'action contenues dans son rapport **Promotion de la réussite scolaire et de l'égalité des chances en éducation – Assurer la qualité dans des classes et des écoles hétérogènes sur les plans linguistique, social et culturel**.⁵⁰ Il convient également à ce propos de mentionner le rapport **Pour une formation des enseignantes et enseignants aux approches interculturelles**.⁵¹ Sur la base de ce rapport, les règlements de reconnaissance de la CDIP ont intégré la pédagogie interculturelle aux objectifs de la formation du corps enseignant des niveaux préscolaire, primaire et secondaire I, et déclaré ces objectifs contraignants pour les plans d'études.

⁴⁷ Office fédéral de la statistique OFS: Parcours vers les formations postobligatoires. Résultats intermédiaires de l'étude longitudinale TREE. Neuchâtel, 2003 (TREE pour Transition Ecole-Emploi).

⁴⁸ Op. cit., p. 42; cf. également chapitre 2.5.2.

⁴⁹ CDIP (cf. note 26).

⁵⁰ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP: Promotion de la réussite scolaire et de l'égalité des chances en éducation – Assurer la qualité dans des classes et des écoles hétérogènes sur les plans linguistique, social et culturel. Berne, 2001.

⁵¹ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP: Pour une formation des enseignantes et enseignants aux approches interculturelles. Berne, 2000.

Au niveau du contenu du matériel didactique, de la formation et du perfectionnement du corps enseignant, etc., la Fondation Education et développement (notamment soutenue par la CDIP) se préoccupe de thèmes tels que l'éducation dans une perspective globale, les droits de l'homme et la pédagogie interculturelle. Ses prestations s'adressent en priorité au corps enseignant de tous les degrés scolaires et aux responsables de l'éducation au niveau fédéral, cantonal et communal.

► **Besoin d'agir**

La CDIP porte une attention particulière à la problématique de la diversité culturelle croissante dans les écoles. On doit aussi reconnaître les efforts déjà fournis par les cantons dans ce cadre. Il existe d'ailleurs un projet entre la CDIP et le Département fédéral de l'intérieur (DFI) qui vise à mettre en place un monitoring de la formation complet et permanent. Ce monitoring doit permettre une meilleure gestion du système suisse de formation, sous la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons.

Le besoin d'agir peut consister ici à intégrer, dans les plans d'étude au niveau cantonal et dans le monitoring de la formation au niveau Confédération et CDIP, l'aspect de l'intégration des étrangers et de la diversité culturelle des élèves, dans le sens d'une reconnaissance des éventuelles lacunes dans la mise en œuvre des recommandations de la CDIP. Par ailleurs, il faudrait, au besoin, inviter la CDIP à mettre à jour ses recommandations en fonction des développements intervenus depuis 1991.

En principe, il faut constater que la procédure de sélection dans le parcours scolaire des enfants commence au niveau de l'école primaire. Il est donc nécessaire d'envisager également des mesures qui interviennent déjà avant le passage de l'école primaire à l'école secondaire. Les cantons ou les régions sont invités à vérifier l'application des outils de sélection et à tenir compte, lors de l'évaluation des élèves et lors des décisions de sélection, de l'allophonie ainsi que de la langue et de la culture d'origine des élèves (cf. recommandations de la CDIP de 1991).

2.5.2 Programme d'insertion professionnelle pour les étrangers en fin de scolarité

Il n'existe aucun programme d'intégration pour les jeunes étrangers en fin de scolarité qui ne trouvent ni place d'apprentissage ni travail, et les classes d'intégration et préprofessionnelles sont souvent inaccessibles aux jeunes ayant immigré tardivement.

Ce problème a déjà fait l'objet de mesures diverses au niveau de la Confédération (p. ex. Recommandations de l'OFFT sur les formations passerelles organisées par les cantons⁵², Arrêté fédéral sur les places d'apprentissage I et II⁵³) et au niveau des cantons. Les premiers résultats de l'enquête TREE relèvent toutefois à ce propos que «Malgré les déclarations d'intention et les

⁵² Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT (éd.): Offres de formation transitoire entre la scolarité obligatoire et la formation professionnelle. Recommandations de l'OFFT. Berne, 2000.

⁵³ Arrêté fédéral I et II relatif à des mesures visant à améliorer l'offre de places d'apprentissage et à développer la formation professionnelle (cf. www.bbt.admin.ch).

efforts qui ont été déployés dans le cadre des politiques de l'éducation et de l'intégration, notre système éducatif est encore loin de garantir l'égalité des chances entre Suisses et immigrés. [...] L'enquête PISA a montré que la Suisse fait partie (avec l'Allemagne) des pays de l'OCDE où l'origine sociale influence le plus fortement les compétences des jeunes en fin de scolarité obligatoire.»⁵⁴ L'étude TREE montre que presque tous les jeunes ambitionnent aujourd'hui une formation postobligatoire. Près des trois quarts des élèves trouvent pratiquement sans problème leurs voies dans un apprentissage ou dans une école secondaire supérieure (de diplôme). Un jeune sur quatre a en revanche des difficultés à trouver une place de formation postobligatoire.

Concernant les solutions intermédiaires, l'étude TREE indique que près de 1 jeune sur 4 passe ou doit passer par une solution intermédiaire avant d'accéder à une formation du niveau secondaire. Les différences selon les régions linguistiques, les cantons et les types d'offre sont considérables. Dans certains cantons (Berne, Argovie, Zurich), cette part atteint presque un tiers; au Tessin, elle n'est que de 5%. «Les compétences des jeunes en situation transitoire ne sont pas inférieures, en moyenne, à celles de la plupart des jeunes qui accèdent à une formation postobligatoire certifiante directement après l'école obligatoire. Par ailleurs, les compétences acquises n'ont pratiquement aucune incidence sur les chances de pouvoir commencer une formation certifiante après une solution transitoire. Ces constatations remettent en question l'idée préconçue selon laquelle les solutions transitoires servent en premier lieu à combler des retards individuels de nature scolaire, linguistique ou autre. Les quelque 20 000 jeunes qui, année après année, ne parviennent pas à entrer directement dans une formation postobligatoire certifiante, et dont la plupart n'ont pas de retard particulier à combler, soulèvent des questions fondamentales touchant à l'efficacité du système. [...] Ne serait-il pas avantageux d'utiliser à l'avenir une partie des investissements énormes qui ont été affectés jusqu'ici au développement de solutions transitoires pour développer au degré secondaire II une offre de formations certifiantes qui soit véritablement adaptée aux besoins?»⁵⁵

De l'étude TREE, il ressort également que les conditions pour une formation postobligatoire en particulier pour les jeunes originaires des Balkans, de la Turquie et du Portugal s'avèrent considérablement plus défavorables que pour les indigènes et les jeunes qui, ou dont les parents, viennent d'autres pays. «Au degré secondaire I, [les jeunes d'origine balkanique, turque ou portugaise] suivent dans des proportions supérieures à la moyenne des filières pratiques ou préprofessionnelles. Leurs compétences au terme de l'école obligatoire sont nettement inférieures à celles des «indigènes». Cette situation les destinerait donc à entreprendre de préférence des formations professionnelles de niveau élémentaire ou moyen. Or c'est précisément dans ce segment du système de formation que (toutes choses étant égales par ailleurs) les «étrangers» sont notablement désavantagés par rapport aux «indigènes». Nous aboutissons donc à ce constat paradoxal que les formations auxquelles les jeunes d'origine étrangère ont le plus de mal à accéder sont justement celles qui conviendraient le mieux à la plupart d'entre eux.»⁵⁶

⁵⁴ OFS (cf. note 47), p. 111.

⁵⁵ OFS (cf. note 47), p. 108ss.

⁵⁶ OFS (cf. note 47), p. 118.

La question soulevée dans l'étude TREE de l'opportunité d'investir une part des moyens affectés au développement de l'offre transitoire de préférence au développement d'une offre de formations certifiantes au niveau secondaire II est aussi prise au sérieux par l'OFFT et par la CDIP. Selon les recommandations de l'OFFT⁵⁷, il faudrait si possible introduire dans les structures cantonales des offres passerelles au niveau secondaire II (début de la formation postobligatoire). Compte tenu de l'importance majeure qu'ont prise les offres passerelles au cours des années passées, un rapport d'experts de la CDIP demandant aussi que ces offres soient comprises comme partie intégrante du niveau secondaire II.⁵⁸

La nouvelle LFPr et l'OFPr⁵⁹ posent aux articles respectivement 12 et 7 les bases au niveau fédéral pour les offres passerelles. La Confédération reçoit ainsi la possibilité de soutenir des offres passerelles. Les cantons disposent d'offres depuis longtemps déjà. Actuellement, les cantons ont engagé un processus d'examen de leurs offres. L'art. 55 LFPr prévoit par ailleurs que la Confédération peut accorder des subventions en faveur de prestations particulières d'intérêt public. Ces prestations comprennent entre autres aussi des mesures en faveur des groupes et des régions défavorisés, des mesures pour intégrer dans la formation professionnelle les jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques ainsi que des mesures permettant d'assurer et d'étendre l'offre de places d'apprentissage.

Dans ses Recommandations en vue d'améliorer l'intégration des migrants sur le marché du travail⁶⁰, la CFE aborde notamment cette question, invitant les autorités compétentes à favoriser l'accès des jeunes au monde du travail en proposant des programmes de mentoring ou de coaching à l'attention des jeunes provenant d'un milieu immigré qui rencontrent des problèmes dans le passage de la scolarité au travail professionnel. Dans ce cadre, il y a également lieu de permettre le rattrapage d'une formation professionnelle, par le biais de programmes spécifiques, d'offres dites de passerelle et de semestres de motivation, tant au niveau secondaire I que II.

► **Besoin d'agir**

La nouvelle LFPr et son ordonnance créent les bases au niveau fédéral pour prendre des mesures ciblées en faveur des régions et des groupes défavorisés ainsi que des jeunes présentant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques. La projet de la CDIP Jonction école obligatoire – secondaire II⁶¹ devrait être utilisé comme plate-forme pour aborder les problèmes en présence de tous les partenaires concernés par la formation professionnelle. Le besoin d'agir est le suivant:

- Soutenir une mise en oeuvre innovatrice et durable de la nouvelle LFPr, en particulier des mesures qui visent l'intégration dans la formation professionnelle des jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales et linguistiques.

⁵⁷ OFFT (cf. note 52).

⁵⁸ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP (éd.): Formation et intégration des jeunes de langue étrangère au degré secondaire II. Rapport d'experts, Berne, 2000.

⁵⁹ Ordonnance fédérale du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr); RS 412.101.

⁶⁰ CFE (cf. note 32).

⁶¹ In: Programme de travail de la CDIP (version actualisée 2004): Points forts de la politique de formation (cf. www.edk.ch).

- Les cantons et les régions examinent si une partie des investissements engagés dans les offres transitoires peut être affectée au développement d'une offre de formations certifiantes au niveau secondaire II.

La collaboration interinstitutionnelle, notamment entre les instances des secteurs de la formation, de la santé, de l'immigration, de l'emploi, des assurances sociales et de l'aide sociale, est aussi importante dans ce domaine et devrait être renforcée d'une manière générale. A ce titre, notons que le seco a publié en janvier 2004 un **Manuel de collaboration interinstitutionnelle**⁶², avec entre autres la participation de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

En outre, les départements cantonaux de l'instruction publique, les institutions de formation professionnelle et les associations professionnelles sont invités à suivre les recommandations de la CFE de novembre 2003 en matière d'intégration et de travail.

2.5.3 Accès aux places d'apprentissage et au marché du travail pour les titulaires de l'admission provisoire

Les étrangers au bénéfice du Livret F se trouvent confrontés à des difficultés spécifiques liées à leur statut dans l'accès aux places d'apprentissage et au marché du travail en général (mauvaise information aux employeurs, exclusion des cours d'intégration soutenus par la Confédération, formations post-obligatoires fermées).

L'instruction scolaire obligatoire en Suisse a pour principe que chaque enfant, indépendamment de son statut et de son lieu de résidence, a droit à un enseignement de base gratuit. Ce droit est inscrit aux art. 19 et 62 Cst. et à l'art. 28 al. 1 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant⁶³. En revanche, la Constitution fédérale ne prévoit aucun droit à la formation après l'école obligatoire. Elle indique toutefois à titre de but social que les enfants, les jeunes ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes. La Confédération et les cantons doivent

⁶² Secrétariat d'Etat à l'économie seco (éd.): Outils CII, Manuel de la collaboration interinstitutionnelle. Berne, 2004.

⁶³ Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 107.0), dont art. 28 al. 1: Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances:

- a) rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;
- b) encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin;
- c) assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés;
- d) rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles;
- e) prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

s'engager dans ce sens, en complément à la responsabilité individuelle et l'initiative privée (art. 41 al. 1 Cst.).

L'admission provisoire est une mesure de substitution lorsque le renvoi et l'expulsion ne sont pas possibles.⁶⁴ Le droit en vigueur exclut les étrangers admis provisoirement des mesures d'intégration. Une activité lucrative n'est possible que si la situation du marché du travail et de l'économie le permet. Les jeunes titulaires d'une admission provisoire peuvent certes commencer un apprentissage; cette possibilité est toutefois soumise au principe de la priorité aux indigènes (art. 7 OLE). Ceci signifie que des jeunes titulaires du livret F n'ont une chance de pouvoir faire un apprentissage que si aucun jeune suisse ou établi (permis C) ne présente sa candidature pour le même poste. S'ajoute à cela le fait que les jeunes étrangers admis provisoirement ne remplissent souvent pas les conditions pour pouvoir terminer avec succès une formation professionnelle. Ils présentent des lacunes d'apprentissage, en particulier lorsqu'ils sont arrivés assez tard en Suisse et ne bénéficient pas des conditions de formation locales. D'autres difficultés liées à l'engagement dans un rapport d'apprentissage ou de formation peuvent survenir, notamment sous la forme de ressources financières insuffisantes de l'apprenant ou de sa famille, ou encore de réserves formulées par les enseignants ou maîtres d'apprentissage.

Globalement, l'Office fédéral de la statistique (OFS) recense en 2001 en Suisse 230 apprentis et stagiaires parmi les jeunes titulaires d'une admission provisoire. Ceci correspond seulement à 5.4% de tous les jeunes admis provisoirement âgés entre 15 et 24 ans (4270). Il faut partir du principe que la plupart des personnes concernées ne sont pas actives ou travaillent déjà dans les professions où il manque de la main d'oeuvre.

L'importance des offres passerelles pour les jeunes admis provisoirement n'est guère contestée: les jeunes devraient bénéficier d'un large accès à la formation postobligatoire. Et ceci d'autant plus que cette phase transitoire est déterminante pour leur avenir et leur développement. Elle leur ouvre la voie aux apprentissages et aux postes de travail qui présupposent de bonnes connaissances de la langue locale et un certain niveau de formation.

Le nouveau statut de l'admission pour raisons humanitaires, tel que prévu dans le projet du Conseil fédéral de révision partielle de la LAsi, améliore le statut juridique eu égard aux mesures d'intégration et permet un accès facilité au marché du travail. Selon le projet de l'art. 14b al. 3 LSEE, découlant aussi de la révision partielle de la LAsi, les personnes admises à titre humanitaire sont placées sur un pied d'égalité avec les étrangers à la recherche d'un emploi, déjà établis en Suisse et autorisés à exercer une activité lucrative. Si on part du principe que l'admission pour raisons humanitaires prévue dans la révision de la LAsi entre en vigueur, l'accès des jeunes étrangers admis à ce titre à des places d'apprentissage ne serait plus limité par la priorité aux indigènes.

⁶⁴ A propos de l'admission provisoire, voir aussi: FSM (cf. note 6); Commission fédérale contre le racisme CFR (éd.): Admission provisoire – Sous l'angle des droits fondamentaux, étude de l'Institut de droit public de l'Université de Berne. Berne, 2003 (version intégrale uniquement en allemand); Claudio Bolzman: Jeunes étrangers et formation post-obligatoire, in: terra cognita Nr. 2, 2003.

► **Besoin d'agir**

Les améliorations du statut de l'admission provisoire proposées par la révision en cours de la LAsi faciliteraient l'accès des jeunes étrangers concernés à une place de formation du point de vue juridique et amélioreraient ainsi la situation; à ce titre elles doivent être soutenues en conséquence. Afin que cette amélioration juridique soit aussi effective dans les faits, il faut des mesures d'accompagnement visant à l'intégration des jeunes admis à titre humanitaire dans la formation et le travail. Ces mesures doivent être harmonisées avec celles prévues pour la mise en oeuvre innovatrice et durable de la nouvelle LFPr.

2.6 Sécurité sociale

En matière de sécurité sociale, l'enquête a soulevé deux questions: 1) Contradiction entre l'octroi d'une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires et refus d'accès aux prestations de l'assurance sociale (p. ex. délai de 5 ans imposés aux réfugiés avant de pouvoir accéder aux prestations de l'AI); et 2) D'une manière générale, l'AI contient beaucoup de restrictions qui empêchent l'accès des étrangères et des étrangers aux prestations (p. ex. absence de financement de la reconversion professionnelle des travailleurs non qualifiés, soit en majorité des immigrés), y compris aux prestations complémentaires (notamment en cas de séjour intermédiaire à l'étranger). Ces deux questions renvoient toutefois à la problématique plus globale de la situation juridique des étrangères et des étrangers dans le cadre des assurances sociales AVS et AI. Le présent chapitre aborde donc d'une part la situation des étrangères et des étrangers dans l'AVS et l'AI (chapitre 2.6.1), puis celle plus spécifique des réfugiés (chapitre 2.6.2).

2.6.1 Statut juridique des étrangers dans l'AVS et l'AI

2.6.1.1 Prestations complémentaires AVS/AI

Les conditions donnant droit à des prestations complémentaires (PC) à l'AVS ou à l'AI sont définies dans la LPC⁶⁵ ainsi que dans les Directives concernant les prestations complémentaires (DPC)⁶⁶. Pour pouvoir prétendre à des PC, les étrangers doivent avoir résidé en Suisse de manière ininterrompue durant les 10 ans précédant immédiatement la date de dépôt de la demande; pour les réfugiés reconnus et les apatrides, ce délai est de 5 ans (art. 2 al. 3 LPC).

Dans le calcul de la durée de séjour des ressortissants étrangers, des réfugiés reconnus et des apatrides pour les demandes de PC, les interruptions de séjour de moins de trois mois ne sont pas considérées. Si le séjour a été interrompu durant une période de plus de trois mois, le délai recommence à courir depuis le début dès la date de retour en Suisse.⁶⁷ S'il existe des

⁶⁵ Loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC); RS 831.30.

⁶⁶ Office fédéral des assurances sociales OFAS: Directives concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Berne, 2004.

⁶⁷ RCC. Mensuel de la jurisprudence et la pratique administrative en matière AVS, AI, APG et PC, publié par l'OFAS, 1981 p. 141; 1985 p. 133.

circonstances exceptionnelles (p. ex. incapacité de se déplacer en raison d'une maladie ou d'un accident, d'une situation de crise) qui justifient une absence de plus de trois mois, le délai de carence est considéré comme non interrompu, pour autant que le point d'ancrage de toutes les relations reste en Suisse⁶⁸.

Si la personne bénéficiait déjà de PC au moment de son départ, le droit aux PC subsiste pour autant que le séjour à l'étranger ne se prolonge pas au-delà d'une année. Sinon, le délai d'attente repart à zéro. Les ressortissants des Etats UE/AELE, soumis à l'ordonnance EEE 1408/71, n'ont pas de délai de carence à respecter pour avoir droit à des PC.

► **Besoin d'agir**

Les conséquences pratiques de cette règle du délai d'attente ne sont guère connues (p. ex. combien de personnes sont concernées). Il faut admettre que cette règle a un effet entravant l'intégration des personnes concernées, dans la mesure où celles-ci «perdent» la durée d'attente déjà accomplie en raison d'un séjour prolongé à l'étranger. Une enquête auprès des offices PC cantonaux donnerait des indications sur l'ampleur du problème et sur la nécessité d'adapter la loi en conséquence. Dans le cadre d'une telle enquête, il faudrait également clarifier si le besoin en information est suffisamment pris en compte.

2.6.1.2 Mesures de réadaptation AI

Conditions du droit des assurances pour des mesures de réadaptation en faveur de personnes de 20 ans et plus

- Etrangers dont le pays d'origine a conclu avec la Suisse une convention de sécurité sociale (à l'exception des étrangères et des étrangers soumis à l'ALCP)

Les ressortissants d'un pays qui a conclu une convention de sécurité sociale avec la Suisse peuvent déposer une demande au plus tôt dès le début de l'assurance et seulement aussi longtemps qu'ils séjournent habituellement en Suisse ou qu'ils y ont leur domicile légal. Par ailleurs – et selon la convention internationale applicable –, la personne concernée doit être soumise au paiement de cotisations immédiatement avant la survenue du cas d'accident ou prouver une durée minimale de cotisation d'une année immédiatement avant l'apparition de l'invalidité.⁶⁹

- Etrangers dont le pays d'origine n'a pas conclu de convention de sécurité sociale avec la Suisse

⁶⁸ RCC 1985 p. 133; cf. à ce propos arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 6.11.2000, rapporté dans Pratique VSI 2001, p. 202ss.

⁶⁹ Par survenue de l'accident ou de l'invalidité, on entend le moment où une prestation déterminée de l'AI entre objectivement en considération pour la première fois en raison de l'atteinte à la santé. Ce moment est déterminé distinctement pour chaque catégorie de prestations de l'AI.

Selon l'art. 6 LAI⁷⁰ (Conditions d'assurance), les étrangers ont droit aux prestations aussi longtemps qu'ils conservent leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse, mais seulement s'ils comptent, lors de la survenue de l'invalidité, au moins une année entière de cotisations ou dix ans de résidence ininterrompue en Suisse.

– Réfugiés et apatrides

Selon un arrêté fédéral sur le statut des réfugiés et des apatrides dans l'AVS et l'AI⁷¹, il existe un droit aux prestations aussi longtemps que les réfugiés ou les apatrides ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse et si, immédiatement avant la survenance de l'invalidité, ils ont versé des cotisations à l'AI ou s'ils comptent au moins une année entière de cotisations.

Conditions du droit des assurances pour des mesures de réadaptation en faveur de personnes de moins de 20 ans

- Etrangers dont le pays d'origine a conclu avec la Suisse une convention de sécurité sociale (à l'exception des étrangères et des étrangers soumis à l'ALCP)

Le droit aux prestations suppose que la personne concernée a résidé en Suisse de manière ininterrompue depuis une année au moins ou depuis la naissance, immédiatement avant la survenue de l'invalidité.

- Etrangers dont le pays d'origine n'a pas conclu de convention de sécurité sociale avec la Suisse

Selon l'art. 9 al. 3 LAI, le droit aux prestations suppose que la personne a son domicile et sa résidence habituelle en Suisse et que

- elle compte, lors de la survenue de l'invalidité, au moins une année entière de cotisations ou dix ans de résidence ininterrompue en Suisse;
- son père ou sa mère compte, lors de la survenue de l'invalidité, au moins une année entière de cotisations ou dix ans de résidence ininterrompue en Suisse. Par ailleurs, l'enfant doit être né invalide en Suisse ou avoir résidé en Suisse depuis sa naissance, du moins avoir résidé en Suisse durant un année de manière ininterrompue avant la survenue de l'invalidité.

– Réfugiés et apatrides

La règle qui s'applique aux réfugiés reconnus et aux apatrides est semblable (cf. Arrêté fédéral sur le statut des réfugiés et des apatrides dans l'AVS et l'AI).

⁷⁰ Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI); RS 831.20.

⁷¹ Arrêté fédéral du 4 octobre 1962 concernant le statut des réfugiés et des apatrides dans l'assurance-vieillesse et survivants et dans l'assurance-invalidité, RS 831.131.11.

L'élément déterminant pour évaluer s'il existe ou non un droit aux mesures de réadaptation est le moment où survient l'invalidité. Ce moment est déterminé spécifiquement pour chaque catégorie de prestations de l'AI.⁷² Par exemple, il existe un droit à des moyens auxiliaires médicaux à l'encontre de l'AI si la personne concernée remplissait les conditions d'assurance au moment où le besoin correspondant est survenu pour la première fois. Dès lors, si le besoin préexistait à l'entrée en Suisse de la personne, il n'y a aucun droit à des moyens auxiliaires, dans la mesure où l'invalidité existait déjà, mais la personne n'était pas encore assurée. Le financement des mesures de réadaptation est ainsi souvent très difficile, en particulier lorsqu'il s'agit de corrections médicales onéreuses, de traitements postopératoires ou de moyens auxiliaires nécessaires. Le canton prend parfois en charge une partie des coûts, mais les assurances maladies peuvent aussi fournir une contribution. En fait, ce sont plus souvent des oeuvres d'entraide (Pro Infirmis, EPER ou Caritas) qui prennent le relais.

Au niveau suisse, on doit constater dans ce domaine une sorte d'espace de non-droit, puisque prévaut le principe selon lequel les étrangers qui ne remplissent pas les conditions d'assurance selon la LAI n'ont aucun droit aux prestations de l'assurance et que les cantons ou communes concernés ne sont en principe pas tenus à prendre en charge les coûts éventuels. La solution à cette absence de couverture financière dépend souvent en premier lieu de l'imagination des responsables des services sociaux compétents ou des institutions de prise en charge des handicapés (p. ex. obtention de financements privés ou acquisition de moyens auxiliaires d'occasion).

2.6.1.3 Reconversion professionnelle à titre de mesures de réadaptation

Selon l'art. 8 LAI, les assurés invalides ou menacés d'une invalidité imminente ont droit aux mesures de réadaptation nécessaires qui sont de nature à rétablir, à maintenir ou à améliorer leur capacité de gain ou leur capacité d'accomplir leurs travaux habituels. L'AI n'a dès lors pas la tâche de mettre une personne assurée dans une meilleure situation professionnelle que celle qui prévalait avant la survenue de l'invalidité.⁷³ Partant, le problème des difficultés que rencontre la main d'oeuvre étrangère peu qualifiée après une maladie ou un accident doit être abordé avec d'autres outils que l'AI.

2.6.2 Statut juridique des réfugiés dans l'AVS et l'AI

Les réfugiés (et les apatrides) ont droit, aux mêmes conditions que les ressortissants suisses, aux rentes ordinaires de l'AVS ainsi qu'aux rentes ordinaires et indemnités pour impotence de l'AI⁷⁴. Les réfugiés (et apatrides) ont aussi droit, aux mêmes conditions que les ressortissants

⁷² A savoir:

1. Mesures de réadaptation, art. 8ss LAI (mesures médicales, mesures d'ordre professionnel, mesures de formation scolaire spéciale, octroi de moyens auxiliaires et octroi d'indemnités journalières).
2. Rentes, art. 28ss LAI (ordinaires et extraordinaires).

⁷³ Cf. RCC 1992, p. 364; Pratique VSI 1997 p. 83.

⁷⁴ Cf. Arrêté fédéral sur le statut des réfugiés et des apatrides dans l'AVS et l'AI (cf. note 71).

suisSES, aux rentes extraordinaires de l'AVS et de l'AI, pour autant qu'ils aient, immédiatement avant le moment à partir duquel la rente est demandée, séjourné cinq ans en Suisse de manière ininterrompue.⁷⁵

Le droit à une rente extraordinaire, défini à l'art. 42 LAVS (également applicable aux rentes extraordinaires AI), est accordé aux ressortissants suisses qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse s'ils ont le même nombre d'années d'assurance que les personnes de leur classe d'âge, mais n'ont pas droit à une rente ordinaire parce qu'ils n'ont pas été soumis à l'obligation de verser des cotisations pendant une année entière au moins. Les réfugiés doivent par ailleurs avoir séjourné au moins cinq ans en Suisse avant le moment à partir duquel la rente est demandée.

Les réfugiés qui exercent une activité lucrative ont droit, aux mêmes conditions que les ressortissants suisses, à des mesures de réadaptation pour autant qu'ils payaient des cotisations à l'AI immédiatement avant la survenue de l'invalidité. Les réfugiés adultes sans activité lucrative et les enfants mineurs ont droit, aux mêmes conditions que les ressortissants suisses, à des mesures de réadaptation de l'AI pour autant qu'ils aient séjourné de manière ininterrompue durant une année au moins en Suisse immédiatement avant la survenue de l'invalidité (art. 2 al. 1 et 2 Arrêté fédéral concernant le statut des réfugiés et des apatrides dans l'AVS et dans l'AI).

Les réfugiés et apatrides qui étaient déjà invalides au moment de leur entrée en Suisse ne peuvent bénéficier des mesures de réadaptation de l'AI, dans la mesure où ils n'ont pas cotisé à l'AI ni séjourné pendant une année au moins en Suisse avant la survenue de l'invalidité.

Le nonaccès aux mesures de réadaptation de l'AI des réfugiés entrés en Suisse déjà invalides peut avoir un effet entravant leur intégration. De même, le délai de carence applicable aux réfugiés pour le droit aux rentes extraordinaires de l'AVS et de l'AI peut s'avérer une entrave à leur intégration. Les personnes concernées sont parfois contraintes de demander des contributions à l'aide sociale des communes.

► **Besoin d'agir** (commun aux points 2.6.1 et 2.6.2)

Constatant que le système des prestations complémentaires, des mesures de réadaptation ou des rentes extraordinaires de l'AVS et de l'AI présente des entraves potentielles à l'intégration des étrangers, il faudrait demander un rapport sur le statut des étrangères et des étrangers dans le système global juridique des assurances sociales.

A noter que le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) réalise actuellement un projet du Fonds national suisse (FNS) intitulé **Possibilités de la sécurité sociale**

⁷⁵ Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS); RS 831.10. La LAVS distingue les rentes ordinaires (art. 29ss) des rentes extraordinaires (art. 42ss). Les rentes ordinaires dépendent des cotisations, dans le sens que la hauteur des rentes est déterminée par la durée de cotisation et – dans une certaine mesure – par les cotisations fournies ou facturées. Les rentes extraordinaires sont au contraire indépendantes des cotisations. (Cf. Locher, p. 226, Rn. 18ss). Les art. 36ss LAI couvrent les rentes ordinaires AI; les art. 39ss LAI concernent les rentes extraordinaires AI. L'art. 39 LAI renvoie à l'art. 42 LAVS.

en matière d'intégration des étrangers⁷⁶. Dans le cadre de cette étude, on devrait entre autres examiner la question de savoir comment assurer aujourd'hui l'accès des étrangères et des étrangers aux assurances sociales et dans quelle mesure les étrangers sont directement ou indirectement discriminés par la réglementation en vigueur dans ce domaine. Les travaux ont débuté en mars 2004 et le projet devrait livrer ses conclusions au printemps 2006. Les résultats de cette étude devront être dûment pris en considération et, au besoin, servir de base pour des clarifications subséquentes nécessaires en vue d'éliminer les entraves à l'intégration des étrangers dans le domaine des assurances sociales.

2.6.3 Paiement des prestations sociales dues aux étrangers

L'information de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes sur les droits des ressortissants étrangers quittant la Suisse de percevoir certaines prestations sociales est déficiente.

L'information disponible pour les personnes qui envisagent de quitter la Suisse s'adresse principalement aux ressortissants suisses et aux ressortissants de l'UE. Il y a peu d'informations pour les personnes issues de pays tiers. De nombreux étrangers quittent la Suisse sans réclamer le versement des prestations de l'AVS (assurance fédérale de base, 1^{er} pilier) ou de la prévoyance professionnelle (PP, 2^e pilier) auxquelles ils ont droit. Une étude serait nécessaire pour identifier le profil des personnes particulièrement touchées par ce phénomène et pour proposer des mesures permettant d'améliorer l'information dans ce domaine. Une meilleure diffusion par les cantons et les communes de la brochure **Assurances sociales: séjour en Suisse et départ**, éditée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)⁷⁷, serait une solution peu coûteuse. Elle devrait toutefois être complétée par une information régulièrement mise à jour auprès des institutions de prévoyance (caisses de pension) et des milieux immigrés. Une autre solution consisterait à inciter, voire obliger, les services cantonaux ou communaux compétents à remettre la brochure à chaque personne qui annonce son départ de Suisse. Une meilleure coordination entre la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes est nécessaire dans ce domaine.

► **Besoin d'agir**

Le besoin d'agir se situe, d'une part, au niveau d'une meilleure connaissance des raisons pour lesquelles de nombreux ressortissants étrangers ne réclament pas le versement de prestations sociales auxquelles ils ont droit après leur départ de Suisse et, d'autre part, au niveau d'une meilleure coordination dans la diffusion des informations entre les services fédéraux, cantonaux et communaux concernés par la sécurité sociale.

⁷⁶ Disponible à l'adresse: <http://www.buerobass.ch/pdf/2003/nf-auslaender.pdf>.

⁷⁷ Office fédéral des assurances sociales OFAS: Assurances sociales: séjour en Suisse et départ. Informations à l'attention des ressortissants étrangers. Berne, 2003.

2.6.4 Pratique des services sociaux des communes

Les services sociaux des villes et des communes ont tendance à inciter les réfugiés reconnus à prendre des emplois dès que possible, alors même qu'une formation serait mieux indiquée.

Ce problème semble se poser d'une manière plus générale à l'égard de toutes les personnes bénéficiant de l'aide sociale, indépendamment de leur nationalité d'origine. Toute distinction entre Suisse et étrangers dans ce domaine serait injustifiable. La question ne touche pas seulement les services sociaux des villes et des communes, mais également tous les services intercommunaux ou cantonaux. Pour l'instant, l'aide sociale n'assume que rarement le financement de formations de base, surtout à cause des coûts y relatifs. Il existe des mesures d'intégration sociales et professionnelles ayant comme objectif principal d'améliorer l'employabilité des bénéficiaires et ainsi de favoriser la reconquête de leur indépendance financière.

► **Besoin d'agir**

Le besoin d'agir ici se situe au niveau de la collaboration interinstitutionnelle au sens large, laquelle doit être renforcée entre les services compétents en matière d'aide sociale, de formation, de santé et de migration, ainsi qu'avec les offices AI et les ORP en particulier.

2.7 Logement, urbanisme et aménagement du territoire

Le domaine de l'habitat est, sous divers aspects, très important pour l'intégration des étrangers. Divers acteurs sont interpellés dans ce cadre: autorités de planification territoriale, services de migration ainsi que des acteurs de la société civile (gérants, locataires, concierges, organisations de migrants, etc.).

2.7.1 Pratiques des gérances immobilières

Non soumises à une interdiction de discrimination, les gérances immobilières ne louent pas facilement de logements aux étrangers titulaires du livret F ou du permis B.

En comparaison à d'autres pays européens et aux grandes métropoles, le paysage urbain exigu et clairsemé de la Suisse est moins marqué par des concentrations de groupes de population d'origines étrangères. La population de certains quartiers présente une part importante d'étrangères et d'étrangers, mais ceux-ci sont souvent d'origines très diverses. Des enquêtes récentes ont toutefois montré que la ségrégation des groupes de population immigrée dans certaines zones urbaines a tendance à augmenter depuis les années 90.⁷⁸ Cette évolution est en partie ressentie comme une menace et a entraîné auprès de certains acteurs du marché du logement des mesures qui peuvent avoir des conséquences discriminatoires. Ainsi, on sait par exemple que certains bailleurs ont introduit des quotas limitant l'octroi de logements à une part des locataires en provenance de certains pays. Les personnes concernées par de telles mesures

⁷⁸ Office fédéral de la statistique: Migration et intégration: La population étrangère en Suisse, Analyse du recensement 2000. Neuchâtel, 2004, p. 63.

sont principalement les étrangers qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement. Leur accès au marché du logement est restreint, et il n'est pas rare que ces personnes soient contraintes d'accepter des conditions plus sévères lors de la conclusion d'un contrat de bail à loyer. Ces inégalités de traitement et ces discriminations pourraient signifier le début d'une évolution en spirale négative, susceptible non seulement de blesser les personnes concernées, mais aussi de compromettre l'ambiance et la qualité d'une maison ou d'un quartier.

► **Besoin d'agir**

Les services d'intégration compétents aux niveaux communal, cantonal et fédéral s'engagent pour aborder ce problème de manière objective et pour sensibiliser au thème de l'intégration les bailleurs privés et publics, en particulier les grandes gérances immobilières, les coopératives d'habitation ainsi que les services de gérance publics (communaux).

Ils encouragent l'application de mesures d'intégration préventives dans le domaine du logement et favorisent une meilleure collaboration entre les acteurs concernés. L'objectif est une meilleure mise en réseau des organisations représentant les bailleurs, les locataires, les concierges et les communautés immigrées. Dans le cadre du programme de promotion de l'intégration de la Confédération et des mesures d'autres offices fédéraux, quelques expériences ont déjà été réalisées sur les moyens d'améliorer sur place la cohabitation et l'ambiance dans les maisons d'habitation et dans les quartiers. Une série de projets se trouvent actuellement en phase de mise en oeuvre ou de développement.

Les instances responsables au niveau fédéral prévoient, en coordination avec les instances communales et cantonales, de collecter et de diffuser ces expériences en termes de best practices.

2.7.2 Autorités de conciliation en matière de droit du bail

La question des autorités de conciliation en matière de droit du bail n'a pas été en tant que telle soulevée par l'enquête. Elle est toutefois traitée dans le cadre du présent chapitre relatif aux conditions de logement des étrangères et des étrangers en Suisse et en lien avec la question du «logement convenable» ci-dessus (cf. chapitre 2.2.6.1). En l'occurrence, l'analyse renvoie également à des questions d'accès aux prestations étatiques (cf. chapitre 2.3) et de droits politiques (cf. chapitre 2.9).

Selon l'art. 274a CO, les cantons sont tenus d'instituer des autorités cantonales, régionales ou communales de conciliation, chargées, dans toute question relative aux baux de choses immobilières: 1) de conseiller les parties; 2) de tenter, en cas de litige, de les amener à un accord; 3) de rendre les décisions prévues par la loi; 4) de transmettre les requêtes du locataire à l'autorité compétente lorsqu'une procédure d'expulsion est pendante; et 5) de faire office de tribunal arbitral à la demande des parties. La loi prescrit que bailleurs et locataires sont représentés paritairement au sein des autorités de conciliation (art. 274a al. 2).

Les autorités de conciliation jouent en rôle important pour la paix en matière de location. En tant qu'autorité préalable à la procédure judiciaire effective, elles aboutissent dans près de 80% des cas à une entente entre locataires et bailleurs. Elles contribuent ainsi à alléger la

charge des tribunaux. Les autorités de conciliation assument également une tâche de conseil importante en matière de droit du bail et agissent dans ce sens de manière préventive.

Aux termes de la loi, l'intention est de contribuer à une détente générale dans les relations entre locataires et bailleurs. Le but des articles 274 à 274g CO consiste à offrir aux parties un conseil dans les affaires concernant le droit du bail et à résoudre des conflits dans ce domaine dans le cadre d'une procédure de conciliation. Il va de soi que tous les locataires de ce pays, indépendamment de leurs origines, ont un accès égal aux autorités de conciliation en matière de bail à loyer et devraient obtenir un soutien des offices de conciliation.

Conformément à l'art. 274 CO, les cantons ont toute latitude dans la désignation des autorités compétentes pour assurer ces tâches et dans la réglementation de la procédure. De fait, les structures des autorités de conciliation en matière de bail à loyer diffèrent parfois considérablement d'un canton à l'autre. L'organisation de l'accès au conseil en matière de bail à loyer ainsi qu'à la procédure de conciliation en soi varie selon le canton. Souvent, les autorités de conciliation en tant qu'instances compétentes en matière de droit du bail sont peu connues, ou très difficilement joignables à défaut d'horaires d'ouverture fixes et d'une présence régulière des responsables.

Dans certains cantons, les personnes qui n'ont pas la nationalité suisse ne sont pas admises à siéger dans les autorités de conciliation (dans le canton de Neuchâtel, par exemple, les étrangers établis depuis 5 ans dans le canton y sont éligibles). Les autorités de conciliation sont des instances judiciaires, soit des tribunaux civils au sens de l'art. 122 al. 2 Cst., dont l'organisation relève de la compétence des cantons. La définition des conditions d'éligibilité dans les organes de ces tribunaux civils est du ressort des cantons. Les conditions d'éligibilité dans les organes du pouvoir judiciaire sont souvent réglées dans les lois cantonales d'organisation judiciaire. Ce type de fonction requiert toujours la nationalité suisse. Cette condition de la nationalité suisse est toutefois aussi appliquée aux juges assesseurs et aux membres des commissions des autorités de conciliation.

Une représentation de la population immigrée au sein des autorités de conciliation pourrait contribuer de manière essentielle à sensibiliser les autorités en question à des revendications spécifiques aux étrangers. Ouvrir les autorités de conciliation à des juges assesseurs d'origine étrangère permettrait de concrétiser de manière adéquate cette affirmation.

► **Besoin d'agir**

L'ouverture interculturelle des autorités de conciliation en matière de droit du bail pourrait résoudre de nombreux problèmes en lien avec les locataires d'origine étrangère. Concrètement, on pourrait envisager les étapes suivantes:

- Etablir une collaboration entre les autorités de conciliation et les instances d'intégration ou services des étrangers au niveau cantonal ou communal.
- Examiner et au besoin modifier les bases légales cantonales qui exigent la nationalité suisse comme condition d'éligibilité en tant que juge assesseur ou membre de commission des autorités de conciliation.
- Engager des personnes ayant des origines étrangères également en tant que membre du personnel administratif des autorités de conciliation.

- Informer de manière ciblée de l'existence des autorités de conciliation et de leurs prestations auprès des personnes d'origine étrangère (publication de notices, brochures, etc., dans diverses langues, publication d'informations dans des médias spécifiques aux communautés étrangères).
- Assurer une formation et un perfectionnement ciblés du personnel des autorités de conciliation

2.7.3 Droit des constructions et aménagement du territoire

La question soulevée par l'enquête porte spécifiquement sur l'ouverture des cimetières publics à certaines communautés religieuses de manière à permettre aux membres de ces dernières d'enterrer leurs morts selon les rites de leur confession. Mais l'enquête relève par ailleurs l'émergence de quartiers à forte population étrangère qui ne favorisent pas l'intégration des étrangers et la cohabitation avec la population indigène. Ces deux questions renvoient à la problématique plus générale de l'aménagement du territoire et du droit des constructions, elles sont donc traitées dans le cadre du chapitre consacré au logement.

L'art. 4 LAT⁷⁹ prévoit une participation de la population à l'aménagement du territoire. Cette disposition s'étend aussi à la population immigrée et pose dès lors la question de savoir comment les autorités en matière d'aménagement du territoire peuvent tenir compte des demandes spécifiques à cette population et du besoin d'agir au niveau de la politique d'intégration qui en découle. Cette question n'a pas encore fait l'objet d'une discussion assez approfondie. En matière d'aménagement du territoire et d'intégration des étrangers, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt intéressant en 2003 qui concernait l'installation de gens du voyage sur un terrain acquis par une communauté dans le canton de Genève (ATF 129 II 231). Dans cet arrêt, le TF précise: «quand, dans les principes régissant l'aménagement, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire dispose que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population (art. 3 al. 3 LAT), il faut comprendre que les besoins spécifiques de la partie de la population que constituent les gens du voyage suisses doivent également être satisfaits. Aussi les plans d'aménagement doivent-ils prévoir des zones et des emplacements appropriés, qui puissent servir de lieu de résidence à ce groupe de population, conformément à ses traditions.» Le propos se limite ici aux gens du voyage, mais il pose un principe d'application des règles sur l'aménagement du territoire qui doit tenir compte des particularités des communautés présentes dans la société.

Au cours de ces dernières années, le traitement au niveau du droit de l'aménagement du territoire des lieux de culte et des cimetières a notamment été discuté. La CFE a demandé en décembre 2002 une expertise sur ce point à la lumière de la liberté de conscience et de croyance.⁸⁰ Le résultat peut être résumé comme suit: le droit fédéral de l'aménagement du territoire ne contient aucune disposition particulière sur le traitement des lieux de culte au niveau du droit des constructions et de planification. Les actes juridiques en matière de construction et de

⁷⁹ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT); RS 700.

⁸⁰ Commission fédérale des étrangers CFE (éd.): Intégration et habitat. Aménagement du territoire dans la société pluraliste. Avec des contributions de Regina Kiener/Mathias Kuhn, Wolf Seidel, Berne, 2004.

planification qui ont des conséquences sur la création de lieux de culte touchent cependant au domaine de protection, objectif de la liberté de culte (art. 15 al. 2 Cst.). Dans le cas d'espèce, il faut toutefois vérifier en application de l'art. 36 Cst. si l'ordonnance officielle de ce principe suffit. Lors de l'examen de la proportionnalité, il est d'autant plus logique de justifier l'intérêt public que la liberté de culte est sévèrement atteinte par une ordonnance officielle. La prise en considération des lieux de culte répond aux objectifs et principes de la planification dans la LAT. Les autorités des cantons, des villes et des communes doivent également s'y tenir. Celles-ci sont toutefois libres, dans le cadre des plans directeurs et des plans d'affectation à édicter au niveau du droit inférieur en matière de construction et d'aménagement, de définir si et, le cas échéant, comment elles souhaitent tenir compte d'un besoin éventuel en lieux de culte.

Si le plan directeur, et par la suite également le plan d'affectation, renonce à répertorier au niveau de la planification territoriale les lieux de culte, ceci touche de fait en particulier les nouvelles communautés religieuses qui, du point de vue historique, n'ont pas de racine en Suisse et qui rassemblent toutefois un nombre croissant d'adeptes. Les règles du droit des constructions, neutres au niveau confessionnel, désavantagent ainsi considérablement les communautés religieuses non établies, puisque les religions historiquement connues en Suisse disposent déjà de lieux de culte existants. Les exigences de la liberté de culte doivent donc être respectées avant tout par les autorités en charge des tâches liées au droit des constructions et de planification territoriale.

Concernant les cimetières et la problématique de leur ouverture à divers modes de sépultures, il est à noter que, en Suisse, l'Etat a le monopole des cimetières, lesquels relèvent de la compétence des cantons et des communes. A titre d'exemple, on mentionnera le canton de Neuchâtel qui s'est préoccupé de cette question en 2003. Sur demande de la communauté musulmane, le Conseil d'Etat a été amené à proposer une modification de la loi sur les sépultures. Cette modification ouvre la possibilité pour les communes de constituer dans les cimetières publics laïcs des quartiers pour des inhumations répondant à d'autres modalités de sépultures que celles en vigueur actuellement. Dans le rapport du Conseil d'Etat y relatif⁸¹, on peut lire que «Les solutions trouvées ailleurs en Suisse pour l'inhumation des défunts musulmans sont la constitution de quartiers confessionnels spécifiques dans l'enceinte des cimetières publics existants. On en trouve ainsi à Genève, à Berne, à Bâle et la possibilité existe maintenant dans le canton de Zurich depuis que le Conseil d'Etat a modifié la réglementation cantonale dans ce sens, après plusieurs échecs dans la tentative de créer un cimetière privé. Il est intéressant de noter que la création de cimetières séparés privés n'apparaît guère comme la voie suivie en Suisse. A Genève, canton laïc comme Neuchâtel, où la question de la création d'un nouveau quartier se pose, un avis de droit récent du professeur Claude Rouiller a confirmé la parfaite compatibilité de la création de quartiers spécifiques dans les cimetières pour des défunts musulmans ou juifs avec les règles de la laïcité et de l'égalité de traitement.»

Dans le même rapport, on note plus loin que «la manière de traiter les défunts et d'organiser leur sépulture représente une préoccupation majeure des communautés humaines et une responsabilité importante des pouvoirs publics. Les principes et règles applicables doivent assurer

⁸¹ Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel: Rapport au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les sépultures (inhumation de longue durée) du 28 avril 2003.

à chacun une sépulture digne et intégrer le mieux possible la diversité des conceptions philosophiques et religieuses de la condition humaine au sein d'une population. En Suisse et dans le canton de Neuchâtel, l'Etat a le monopole des cimetières, donc une grande responsabilité et le devoir d'être particulièrement attentif aux aspirations religieuses de l'ensemble de la population. Pour le Conseil d'Etat, la laïcité des institutions publiques neuchâteloises constitue le cadre adéquat pour assurer la liberté religieuse de ses ressortissantes et ressortissants et l'égalité de traitement qui incombe à l'Etat. Ce principe de laïcité est d'autant plus important à faire valoir aujourd'hui que la diversité religieuse augmente dans la population, non seulement du fait de la population étrangère, mais aussi de celui de l'ouverture d'autochtones à d'autres religions que la religion chrétienne. La neutralité laïque positive de l'Etat permet d'assurer convenablement l'exercice de la liberté religieuse des individus et d'assurer une régulation équilibrée de la place du religieux dans notre société en vue de garantir la paix confessionnelle.»

► **Besoin d'agir**

- Inviter les cantons ainsi que les villes et les communes à considérer l'aspect de l'intégration des étrangers lors de l'élaboration des plans directeurs et des plans d'affectation de zones, de même lors des décisions sur des demandes de dérogation à ces plans, dans le sens de la loi et de la jurisprudence. Les cantons prévoient, dans le cadre de la participation de la population au sens de l'art. 4 LAT, la possibilité de tenir compte de manière adéquate de besoins nouveaux, notamment ceux de la population immigrée. A titre d'exemple, les cantons sont invités à légiférer de manière à permettre des modalités de sépultures diverses dans les cimetières laïcs.
- La Confédération assure, dans le cadre de sa procédure d'adoption des plans directeurs cantonaux, que les besoins de la population immigrée sont pris en considération de manière adéquate. Les cantons adaptent en conséquence les feuillets de leurs plans directeurs. Dans ce cadre, il faut tenir compte d'une mise en oeuvre en particulier au niveau régional.
- Les offices cantonaux et fédéraux compétents (ODM/CFE, ARE, etc.) prévoient de répertorier les expériences pratiques au sens de best practices en matière de procédures de participation innovatrices dans ce domaine, qui tiennent compte en particulier de la population immigrée.
- La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes sensibilisent, en collaboration avec les associations des milieux intéressés et les associations professionnelles concernées, les planificateurs et architectes au thème de l'intégration des étrangers et favorisent une collaboration avec les associations des communautés immigrées et les milieux liés à l'intégration. Les associations sont invitées à compléter leurs offres de formation dans ce sens.
- Les cantons, les villes et les communes offrent, dans le cadre des mesures de politique du personnel, des modules de formation continue pour les employés des services municipaux de l'aménagement urbain, les inspectorats des constructions et autres services concernés (contrôle des aliments, police du feu, etc.) et déclarent la participation à ces formations comme étant obligatoire pour certaines fonctions.
- Les lieux de culte existants (églises nationales) sont invitées à ouvrir leurs locaux à d'autres communautés religieuses pratiquantes pour leurs services et rencontres.

2.8 Religion

2.8.1 Reconnaissance officielle des religions

Opportunité de clarifier la reconnaissance officielle de toutes les religions à caractère institutionnel (et non seulement les églises chrétiennes).

La liberté de conscience et de croyance est consacrée à l'art. 15 Cst. D'après le message du Conseil fédéral⁸², cette liberté «implique le principe de la neutralité confessionnelle de l'Etat, c'est-à-dire une ouverture à l'égard de toutes les convictions religieuses et philosophiques. Mais ce principe n'exige pas de l'Etat une attitude dénuée de tout aspect religieux ou philosophique. L'Etat peut dès lors privilégier, dans certaines limites (par exemple en reconnaissant des églises nationales), des communautés religieuses sans porter atteinte à la liberté religieuse».

La Constitution fédérale indique par ailleurs à l'art. 72 que la «réglementation des rapports entre l'Eglise et l'Etat est du ressort des cantons». A ce propos, le message précise que les cantons, lorsqu'ils réglementent les relations église-Etat, «doivent observer les principes de l'activité de l'Etat (art. 5) ainsi que les droits fondamentaux, en particulier la liberté de conscience et de croyance (art. 15) et le principe d'égalité (art. 8); cela ne les contraint cependant pas à observer une totale neutralité religieuse: ils peuvent ainsi parfaitement décider d'octroyer un statut de droit public à certaines communautés religieuses et pas à d'autres.»⁸³

D'une manière générale, tous les cantons reconnaissent comme églises officielles ayant un statut de droit public les églises protestantes (évangélique réformée) et catholiques (chrétienne et romaine). Ceci donne en général à ces dernières le droit à des subventions. D'une manière générale, cette reconnaissance vient du fait que ces églises réalisent un travail admis comme étant d'intérêt général, notamment dans les domaines du service social, des aumôneries et de la formation des enfants, des adolescents et des adultes.

Dans ce contexte, on peut effectivement se demander pourquoi seules des églises d'obédience chrétienne sont reconnues. Si l'église juive est reconnue dans certains cantons (notamment dans les cantons de Bâle-Ville, Fribourg et St-Gall), la religion islamique, bien que présente sur le territoire suisse, ne fait pas encore l'objet d'une reconnaissance officielle dans aucun canton. On doit certainement y voir là une raison historique et traditionnelle. Cependant, l'échec en votation populaire de la récente tentative du canton de Zurich d'introduire la reconnaissance officielle de l'église musulmane repose peut-être également sur des considérations liées à l'image de cette religion en suisse et dans le monde.

La CFR a publié en 2003 une étude intitulée **Staat und Religion in der Schweiz**⁸⁴. Cette étude examine la question de la reconnaissance officielle des communautés religieuses dans

⁸² Conseil fédéral: Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997, p. 158.

⁸³ Op. cit. p. 291.

⁸⁴ Commission fédérale contre le racisme CFR (éd.): Staat und Religion in der Schweiz, Annerkennungskämpfe, Annerkennungsformen. Etude réalisée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population FSM, Berne, 2003 (uniquement en allemand).

le contexte social et donne un aperçu détaillé de la situation, très diverse, qui prévaut dans chaque canton (qui va d'une séparation totale de l'Etat et de l'Eglise à l'existence d'une Eglise d'Etat). Elle mentionne également une série de critères que devrait remplir une communauté religieuse pour être reconnue officiellement, ainsi que les différentes formes de reconnaissance connues. Dans la conclusion, l'étude se réfère notamment à l'interdiction de discrimination et indique que la discussion à ce propos «pourrait conduire à élaborer des possibilités d'intervention visant à contraindre les cantons à prévoir des voies légales de reconnaissance de la diversité religieuse, sans pour autant prescrire la forme de cette reconnaissance.»⁸⁵

A titre d'exemple, la Constitution du canton de Neuchâtel offre une ouverture dans ce sens, ouverture qui n'a toutefois pas encore été exploitée par les communautés concernées. L'art. 99 indique ainsi que d'autres communautés religieuses peuvent demander à être reconnues d'intérêt public.⁸⁶ La nouvelle Constitution du canton de Vaud va dans le même sens.⁸⁷

Outre la reconnaissance officielle des communautés religieuses, les réponses à l'enquête se réfèrent également à des questions en lien avec l'impôt ecclésiastique, la participation des communautés religieuses au produit de l'impôt des personnes morales, les subventions attribuées au titre de l'utilité publique, etc. Ces questions spécifiques n'ont pas été étudiées plus en détail par le GTT, mais mériteraient certainement qu'on s'y attèle.

L'Office fédéral de la justice (OFJ), en collaboration avec l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES), a déposé en mars 2003 un projet pour le Programme national de recherche (PNR), intitulé **Glaubensgemeinschaft, multikulturelle Gesellschaft und Staat**. La proposition est bien accueillie par les organes experts chargés de l'examiner; le Conseil fédéral se prononcera prochainement sur ce programme de recherche. Par le biais d'études pluridisciplinaires, ce projet de recherche doit examiner comment la religion telle que pratiquée sous des formes, par des communautés et dans des environnements très divers, agit sur l'Etat et la société ou, à l'inverse, comment des exigences, attentes et positions de l'Etat influencent la pratique des religions.

Ceci eu égard au fait que la neutralité confessionnelle de l'Etat ne signifie pas absence de l'Etat dans le domaine de la religion. La société multiculturelle d'aujourd'hui entraîne une mondialisation également en matière de conceptions du monde. Il en résulte la nécessité de disposer d'informations et de connaissances fiables ainsi que d'une bonne compréhension des objectifs, attentes et réserves des divers acteurs. Le programme de recherche doit donner des indications sur les intersections entre communautés religieuses, société et Etat, sur la relation entre identité religieuse et intégration, sur les mécanismes qui favorisent la cohabitation consensuelle et sur les conséquences de la dimension internationale pour les communautés religieuses.

⁸⁵ Op. cit, p. 30 (traduction libre).

⁸⁶ Art. 99 (Autres communautés religieuses) D'autres communautés religieuses peuvent demander à être reconnues d'intérêt public. La loi fixe les conditions et la procédure de la reconnaissance. Elle en règle également les effets, à moins que ceux-ci ne fassent l'objet d'un concordat.

⁸⁷ Art. 171 (Communautés religieuses d'intérêt public) La communauté israélite, telle qu'elle est établie dans le Canton, est reconnue comme institution d'intérêt public. A leur demande, l'Etat peut reconnaître le même statut à d'autres communautés religieuses; il tient compte de la durée de leur établissement et de leur rôle dans le Canton.

► **Besoin d'agir**

Vu l'évolution actuelle et les questions à clarifier, il faut admettre que des discussions à propos des relations entre Etat et religion et sur la diversité religieuse doivent être poursuivies et intensifiées. Dans ce cadre, les cantons devraient examiner, dans un esprit d'ouverture, les possibilités de reconnaître des communautés religieuses autres que les églises chrétiennes.

Le Programme national de recherche intitulé **Glaubensgemeinschaft, multikulturelle Gesellschaft und Staat** est à saluer. Les questions liées à l'impôt ecclésiastique, la participation des communautés religieuses au produit de l'impôt des personnes morales, les subventions attribuées au titre de l'utilité publique, etc., devraient être intégrées à ce programme.

2.8.2 Instruction religieuse interconfessionnelle

La problématique porte ici sur la relation religion-école, et l'absence d'instruction religieuse interconfessionnelle ou, plus généralement, de cours d'éthique à l'école obligatoire a été déplorée à plusieurs reprises.

Il s'agit ici de distinguer l'enseignement donné par les communautés religieuses elles-mêmes des cours concernant la religion prévus dans le cadre de l'instruction publique. Concernant le droit de recevoir une éducation religieuse selon la confession déclarée, ceci relève d'une part de l'art. 15 al. 4 Cst. (Liberté de conscience et de croyance) ainsi que de la liberté pour les communautés religieuses de dispenser un enseignement selon leurs confessions.

La neutralité confessionnelle de l'Etat s'applique également aux écoles publiques de tous les niveaux. A ce titre, «les élèves doivent pouvoir, sans préjudice de leur liberté de croyance et de conscience, suivre l'enseignement dispensé par ces écoles. L'instruction doit être conçue de manière à ne discriminer aucune confession et à ne heurter aucune conviction religieuse (influence «négative»), d'une part, et à n'imposer aucun comportement religieux (influence «positive»), d'autre part». Ce principe n'implique pas pour autant que l'instruction soit a-religieuse ou dépourvue de coloration religieuse, mais «la liberté de conscience et de croyance impose que l'instruction religieuse fasse l'objet d'un enseignement distinct et facultatif.»⁸⁸

A titre d'exemple, on peut faire référence au canton de Neuchâtel qui vient d'introduire (année scolaire 2003–2004) un module d'enseignement des cultures religieuses et humanistes dans le cadre des cours d'histoire à l'école obligatoire. Dans sa conception, cet enseignement doit être dépourvu de tout prosélytisme et reposer sur les principes de l'approche historique et comparative, ainsi que sur ceux de l'interdisciplinarité. Il doit contribuer à une ouverture et à une réflexion critique relatives aux questionnements sur le sens de la vie. Il met en évidence l'universalité du questionnement des hommes et la diversité des réponses qu'ils y apportent. Cet enseignement crée et garantit l'espace de débat qui permet la réflexion sur les valeurs et les différentes pratiques culturelles et leur discussion. Il est dispensé dans le respect des opinions, des convictions et des traditions des élèves et de leurs familles.

⁸⁸ Conseil fédéral (cf. note 82). FF 1997 281ss.

Il faut citer encore à cet égard l'édition du magazine de la CFR **TANGRAM** n° 14, octobre 2003, consacrée au thème de la religion à l'école.

► **Besoin d'agir**

Les cantons et la CDIP pourraient être invités à approfondir la question de l'enseignement interconfessionnel dans les écoles publiques, dans le sens d'une ouverture et d'une compréhension mutuelle des communautés au profit de la cohésion sociale.

2.8.3 Aumôneries des hôpitaux, des homes pour personnes âgées et des prisons

On constate une inégalité de traitement dans l'assistance spirituelle assurée dans les hôpitaux et les établissements pour personnes âgées, ainsi que dans les prisons.

La question des aumôneries dans les hôpitaux, les homes pour personnes âgées et les prisons relève du droit cantonal et est étroitement liée à la reconnaissance officielle des religions. Ces dernières sont en effet souvent reconnues par l'Etat pour leur travail d'intérêt général, dont le service des aumôneries fait partie. Comme indiqué au point 2.8.1, les cantons reconnaissent officiellement surtout les églises chrétiennes (catholiques ou protestantes) et, dans de rares cas, la communauté juive. L'assistance spirituelle dans les hôpitaux et les prisons est donc généralement assurée d'abord par des aumôniers protestants et catholiques.

Concernant les prisons, on remarque toutefois que les ordonnances cantonales relatives à la détention prévoient en général la possibilité de faire appel, au besoin, à des aumôniers d'autres religions. En principe, toutes les aumôneries des hôpitaux devraient également pouvoir, au besoin, requérir ce service auprès des autres communautés religieuses. La question des aumôneries d'hôpitaux n'a toutefois pas été approfondie dans le cadre du présent rapport.

A noter que, en lien avec la question des aumôneries dans les prisons, celle de la pratique d'une religion en détention relève de la liberté de conscience et de croyance, et la liberté de culte doit y être admise dans la mesure où elle ne contredit pas la sécurité et le but de la peine. Le Tribunal fédéral a eu à se prononcer à ce sujet en 1987, confirmant que les détenus qui sont d'une confession autre que chrétienne ont notamment le droit de pouvoir célébrer ensemble des fêtes religieuses communes, pour autant que la sécurité et le but de la peine le permettent (ATF 113 Ia 304ss).

L'établissement pénitencier de Thorberg (canton Berne) offre la possibilité aux détenus de recevoir la visite d'un imam; ces derniers temps, aucun détenu n'a toutefois eu recours à cette possibilité. La prison pour femmes de Hindelbank (canton Berne) entretient des contacts avec une organisation musulmane qui assure, au besoin, également des visites aux détenues. L'Université de Berne dispense un programme de cours spécial pour les aumôniers dans les prisons.

► **Besoin d'agir**

Les cantons pourraient être invités à garantir, dans les hôpitaux, les homes et les prisons, une assistance spirituelle dans la confession des personnes concernées. Ils devraient également examiner la possibilité d'adresser une recommandation dans ce sens aux églises et aux communautés religieuses.

2.8.4 Droits de participation dans les communautés religieuses

Dans les paroisses, le droit de vote et d'éligibilité dépend également de la nationalité; les étrangers se voient même parfois refuser tout droit de participation.

Le principe de laïcité de l'Etat implique que l'Etat ne s'ingère pas dans les affaires des églises, et, inversement, que les églises ne s'ingèrent pas dans les affaires de l'Etat. A ce titre, l'Etat ne peut pas obliger les paroisses à adopter des règles. La question des droits politiques accordés aux étrangers se pose également de manière générale du point de vue institutionnel. Il est renvoyé à ce propos au point 2.9.3.

► **Besoin d'agir**

Les cantons pourraient être invités à sensibiliser les églises et les communautés religieuses à la problématique de l'égalité des droits de participation entre indigènes et étrangers au sein des paroisses, dans l'idée également qu'elles pourraient ainsi servir d'exemples utiles pour faire avancer le débat de l'égalité de traitement et des droits politiques accordés aux étrangers sur le plan institutionnel.

2.9 Citoyenneté et droits politiques

2.9.1 Procédure de naturalisation

Selon l'enquête, la procédure de naturalisation est ressentie comme chicanière. On déplore entre autres l'absence de critères objectifs uniformes pour l'octroi de la nationalité suisse, une mauvaise information auprès des jeunes, une obligation fréquente de rembourser les prestations d'assistance avant de pouvoir obtenir la naturalisation, une durée de séjour exigée pour la naturalisation ordinaire trop longue, des émoluments à verser, etc.

Dans son rapport sur l'intégration des migrants en Suisse, publié le 27 mars 2000⁸⁹, la CFE relève que la question de la naturalisation est devenue un thème crucial de la politique étatique et sociale. Elle plaide notamment pour la naturalisation facilitée des étrangères et des étrangers des deuxième et troisième générations. Il ressort du rapport susmentionné, pour l'essentiel, que la naturalisation peut être considérée comme un degré avancé d'intégration. La CFE y constate en outre que le rejet du projet de naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers, en 1994, a eu des répercussions négatives sur le plan de la politique d'intégration, dès lors que la

⁸⁹ Commission fédérale des étrangers (CFE): L'intégration des migrantes et des migrants en Suisse. Faits – Secteurs d'activité – Postulats. Berne, 1999.

population étrangère concernée a pu ressentir le peu d'empressement de la population suisse à les accueillir.

Mais la CFE mentionne également des améliorations, comme la naturalisation facilitée des conjoints étrangers de ressortissants suisses et la reconnaissance de la double nationalité. Elle relève encore que le nombre des naturalisations ordinaires a triplé et que, dans le domaine de la naturalisation facilitée, les chiffres sont également à la hausse. Elle se félicite de ce que plusieurs cantons aient introduit leurs propres facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers, suite à l'échec de la votation populaire de 1994. Elle mentionne encore l'adhésion des cantons de Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud, Berne et Zurich au Concordat romand (Convention de réciprocité) du 16 décembre 1994⁹⁰ et constate que d'autres cantons ont fait des efforts du même ordre.

Le rapport retient par ailleurs que si les autorités font preuve d'une trop grande retenue en matière de naturalisation de personnes étrangères, la société risque de se scinder en deux, avec d'une part des citoyens à part entière et d'autre part des laissés-pour-compte. Parmi ces derniers, il s'agit parfois de personnes dont la famille vit en Suisse depuis des générations. En poursuivant une politique de naturalisation restrictive, les données statistiques sur les étrangers en Suisse présentent les nouveaux-nés comme des ressortissants étrangers, quand bien même leurs parents, voire leurs grands-parents, sont nés dans le pays. Les statistiques sur les étrangers reflètent ainsi de moins en moins la réalité.⁹¹

Le 3 octobre 2003, les Chambres fédérales ont décidé, par une révision de la LN⁹², que les émoluments perçus doivent tout au plus servir à couvrir les frais liés aux décisions. Cette modification entrera en vigueur au début 2006. Grâce à cette modification, il ne sera plus possible à l'avenir de percevoir des frais élevés disproportionnés pour la procédure de naturalisation.

Le Conseil fédéral a présenté le 21 novembre 2001 le Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la LN⁹³. Les citoyens du pays ont toutefois refusé en votation, le 26 septembre 2004, la naturalisation facilitée des jeunes étrangères et étrangers qui ont grandi en Suisse (deuxième génération) ainsi que l'acquisition de la nationalité dès la naissance (troisième génération).

► **Besoin d'agir**

Les cantons pourraient être invités à envisager leur adhésion au Concordat de Suisse occidentale du 16 décembre 1994 concernant la naturalisation facilitée des jeunes étrangères et étrangers. La Confédération devrait examiner dans quelle mesure le nombre d'années de résidence,

⁹⁰ Convention de réciprocité sur les conditions cantonales requises pour la naturalisation des jeunes étrangers du 16 décembre 1994. In: Rapport final du groupe de travail Nationalité, Office fédéral des migrations, Berne, 2000.

⁹¹ Cf. à ce propos l'édition du magazine de la CFE *terra cognita* n° 4/2004 consacré au thème de la naturalisation.

⁹² Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN); RS 141.0.

⁹³ Conseil fédéral: Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité du 21 novembre 2001. FF 2002 1815.

très variable, exigé par les cantons et les communes pouvait être harmonisé au niveau suisse dans le cadre d'une révision de la LN.

2.9.2 Naturalisation par vote populaire

La procédure de naturalisation par le biais des urnes a également été dénoncée dans les réponses à l'enquête comme étant problématique du point de vue de la sécurité du droit et de l'objectivité. Se pose également la question de l'uniformité des critères qui n'est pas assurée et conduit de fait à des inégalités de traitement.

Le Tribunal fédéral a rendu en 2003 deux arrêts importants par lesquels il juge contraire à la Constitution le fait de soumettre les demandes de naturalisation au scrutin populaire (ATF 1P.1/2003; ATF 1P.228/2002). Cette démarche viole en effet le droit des candidats à obtenir une décision motivée et ouvre la porte aux décisions arbitraires et discriminatoires. Sans consacrer de droit à la naturalisation, le TF indique que les décisions en matière de naturalisation doivent ainsi relever d'un acte administratif et non politique.

Ces deux arrêts du TF ont des répercussions sur les cantons et les communes qui se voient contraints ainsi d'adapter leurs législations et réglementations. La situation est toutefois très diverse d'un canton à l'autre. Selon une publication en vue de la votation du 26 septembre 2004 concernant la naturalisation des 2^e et 3^e générations de la CFE⁹⁴, les décisions du TF ne concernent en fait que les cantons Appenzell Rhodes-Extérieures (AR), Appenzell Rhodes-Intérieures (AI), Glaris (GL), Grisons (GR), Lucerne (LU), Nidwald (NW), Schwyz (SZ) et St-Gall (SG). Alors que SG s'est contenté d'édicter des recommandations, les cantons SZ, AR, GL et NW ont promulgué des réglementations transitoires. Le canton LU a décrété que les communes d'Emmen, de Malters et de Weggis doivent cesser de procéder aux naturalisations par le biais des urnes et remplacer cette procédure par une décision prise en assemblée communale ou par les exécutifs communaux.

Par ailleurs, le canton de Berne a édicté des recommandations à l'attention des communes bernoises visant à sensibiliser les autorités à la question et à les engager à définir une procédure compatible avec la jurisprudence du TF.⁹⁵

► **Besoin d'agir**

Les questions soulevées par le Tribunal fédéral sont examinées dans le cadre de deux interventions parlementaires⁹⁶. Compte tenu des discussions en cours au Parlement, aucun besoin d'agir n'est formulé.

⁹⁴ Commission fédérale des étrangers CFE (éd.): La révision de la loi sur la naturalisation, Arrêts du Tribunal fédéral de l'été 2003 et réactions. Berne, 2004.

⁹⁵ www.bsig.jgk.be.ch, n° ISCB: 1/121.1/1.3.

⁹⁶ Initiatives parlementaires 03.454 Pfisterer (Loi sur la nationalité. Modification) et 03.455 Joder (Naturalisations. Accroître le pouvoir des cantons et des communes).

2.9.3 Droits politiques

Les droits de vote et d'éligibilité ne sont généralement pas accordés aux étrangers établis, à aucun niveau étatique. Ceci les exclut de la vie communautaire.

Du point de vue de la Confédération, la revendication visant à donner aux étrangères et étrangers établis des droits de participation démocratique aux votations et aux élections communales a actuellement plus de chance d'être réalisée par le biais de la naturalisation, soit par une révision du droit de la nationalité, que par le biais d'une intervention de la Confédération, en soi déjà aussi discutée, qui inviterait les cantons à édicter une loi correspondante. Pour ce qui est du droit de vote des étrangères et étrangers au niveau fédéral, on peut renvoyer à la prise de position du Conseil fédéral en réponse à un postulat du conseiller national Jean-Claude Rennwald⁹⁷. Le Conseil fédéral estime ainsi qu'il serait prématuré d'accorder globalement le droit de vote sur le plan fédéral aux étrangers dans la mesure où, entre autres, toutes les initiatives populaires cantonales de ces dernières années qui tendaient à l'octroi du droit de vote aux ressortissants étrangers pour les affaires cantonales ont été rejetées sans exception, à de nettes majorités. Le Conseil fédéral est d'avis que le développement progressif des droits politiques au niveau des communes, voire des cantons, constitue la procédure la plus adéquate.

La compétence législative en la matière relève des cantons et des communes. A ce jour, les cantons de Neuchâtel, Jura, Vaud, Fribourg, Appenzell Rhodes-Extérieures ainsi que les Grisons (sur demande) connaissent le droit de vote et parfois d'éligibilité des étrangères et étrangers au niveau communal et cantonal. Un élargissement progressif des droits politiques au niveau des communes pourrait être la voie la plus prometteuse, notamment aussi parce qu'une procédure locale permet au mieux de tenir compte des particularités spécifiques à chaque commune.

Notons que le Conseil de l'Europe a adopté une Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local⁹⁸. Cette Convention prévoit différents droits pour les résidents étrangers. Ces droits font l'objet de trois volets: chapitre A: liberté d'expression, de réunion et d'association; chapitre B: droit de créer des organismes consultatifs qui représentent les résidents étrangers au niveau local; chapitre C: droit de vote et d'éligibilité au niveau local. Un engagement à la carte est possible, en ce sens que les Etats membres peuvent, au moment du dépôt des instruments de ratification, choisir de s'engager seulement pour le chapitre A, ou pour les volets A et B, et compléter leur engagement par la suite (art. 1^{er} de la convention).

Reconnaissant que la politique en matière d'intégration des étrangers considère aujourd'hui davantage la question de la participation des étrangères et des étrangers aux processus de décision politique local comme une mesure importante, le Conseil fédéral s'est prononcé dans le 8e rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe⁹⁹ par rapport à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local comme suit: «Sur le

⁹⁷ Postulat 00.3512 Rennwald (Droit de vote des ressortissants étrangers sur le plan fédéral).

⁹⁸ Conseil de l'Europe: Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, STCE n° 144.

⁹⁹ Conseil fédéral: Huitième rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe du 26 mai 2004. FF 2004 3597.

plan juridique, rien ne s'oppose à ce que la Suisse ratifie cette convention en souscrivant au chapitre A, dans la mesure où ces droits sont déjà reconnus aux étrangers par la Constitution fédérale. A l'heure où la Confédération, les cantons et les communes déploient des efforts considérables pour favoriser l'intégration des étrangers, cette mesure apparaîtrait comme un signal politique important».

Concernant les droits faisant l'objet des chapitres B et C, ceux-ci relèvent des compétences cantonales. A ce titre, le rapport indique que, s'agissant du chapitre B, «il conviendrait encore de procéder à un état de la situation dans l'ensemble des cantons avant de décider d'un engagement éventuel.» Quant au chapitre C, le rapport invite à y renoncer dans l'immédiat vu le nombre restreint de cantons à accorder de tels droits aux étrangers. Le rapport conclut ainsi: «En tout état de cause, la ratification par la Suisse de cette convention suppose une étroite concertation avec les cantons et les communes.»

► **Besoin d'agir**

Inviter les cantons et les communes à examiner l'opportunité d'élargir les droits politiques aux étrangers établis au niveau communal et/ou cantonal et à se référer dans ce cadre à la Convention du Conseil de l'Europe à titre d'aide à l'orientation.

3 Conclusions

3.1 Généralités

Les travaux du GTT aboutissent à un rapport dense et hétéroclite dans les sujets abordés. Ce rapport est pourtant encore loin d'être complet. Cette caractéristique confirme à quel point la tâche d'intégration des étrangers est transversale, concerne tous les acteurs publics et privés et touche tous les secteurs d'activité de la société. Vouloir traiter et approfondir chaque point soulevé par l'enquête aurait constitué un travail considérable qui dépassait certainement le mandat et les ressources du GTT. Rappelons ici que la démarche se voulait initialement pragmatique et non scientifique.

Le résultat des travaux du GTT doit être considéré comme une première exploration qui, même lacunaire, donne une certaine vision d'ensemble quant à la problématique des entraves à l'intégration des étrangers dans l'ordre juridique suisse et quant aux besoins d'agir en vue d'éliminer de telles entraves. Il permet ainsi déjà à ce stade de tirer quelques conclusions valables de manière générale, indépendamment du secteur concerné. Dans ce sens, les recommandations ci-après sont comprises comme des principes directeurs, non exhaustifs, qui devraient guider l'action politique (exécutive et législative) à tous les niveaux.

Il est à noter que le GTT a aussi parfois achoppé à la volonté même du législateur. Nombre de règles, dans l'absolu, entravent le processus d'intégration, voire même sont éventuellement discriminatoires, mais, prises dans leur contexte, s'avèrent en réalité voulues comme telles. A moins d'opérer un profond changement des mentalités en Suisse et de remettre en question les relations internationales dans leur ensemble, il était de ce point de vue impossible de mener la réflexion plus loin.

Concernant la discrimination à l'égard des étrangers, le GTT estime qu'il serait utile d'étudier de manière plus approfondie l'opportunité d'élaborer une réglementation supplémentaire en la matière. Le Conseil fédéral, dans sa réponse à l'interpellation Bühlmann¹⁰⁰, considère qu'il faut «accorder la priorité à une application conséquente des possibilités existantes et donner aux entreprises et aux partenaires sociaux la possibilité de mettre au point, dans un délai raisonnable, des instruments de prévention et d'intervention correspondants avant d'envisager l'adoption d'autres dispositions légales.»

L'art. 261^{bis} CP¹⁰¹ (Discrimination raciale), entré en vigueur en 1995, ne vise que les actes racistes commis publiquement (incitation publique à la haine raciale, injures racistes proférées en public, propagande raciste diffusée largement, etc.) ou le refus pour des raisons racistes de fournir une prestation destinée à l'usage public. Dans ce sens, il ne s'applique pas aux relations de droit privé.

¹⁰⁰ Cf. note 8.

¹⁰¹ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP); RS 311.0.

Bien que basées sur les considérations du rapport du GTT, les recommandations ci-après n'en suivent pas la structure. La diversité des problématiques soulevées a nécessité un processus de synthèse, lequel a abouti à une classification des besoins d'agir dans quatre catégories:

- la première regroupe toutes les actions qui concernent directement **la législation**;
- la seconde porte sur les entraves qui relèvent de la **mise en œuvre et l'exécution** de la législation;
- la troisième vise les cas qui renvoient à des questions de **collaboration** au sein des autorités étatiques elles-mêmes ou entre ces autorités et des institutions privées;
- la quatrième traite des **bases documentaires** par référence soit à des études existantes dont il s'agit de s'inspirer ou qu'il s'agit de mettre à jour, soit à des travaux de recherche qui seraient souhaitables.

Le projet LEtr et la révision partielle de la LAsi étant en cours de débat au Parlement fédéral et donc encore susceptibles d'évoluer, il a été décidé de ne pas formuler de besoins d'agir qui se réfèrent à ces deux projets législatifs.

3.2 Recommandations de la CTA

Ayant à l'esprit l'importance du processus d'intégration des étrangers pour l'avenir de la Suisse, aussi bien du point de vue de l'économie que de la cohésion sociale,

Rappelant que l'intégration des étrangers suppose non seulement la disposition de ces derniers à s'intégrer au mode de vie suisse, mais également celle de la population suisse à faire preuve d'ouverture d'esprit à l'égard des immigrants,

Soulignant que l'intégration des étrangers constitue une tâche essentiellement transversale dont la réussite dépend d'une action concertée et coordonnée de tous les acteurs et de tous les secteurs de la société,

Partant du constat entre autres que, mise à part la législation elle-même, c'est également souvent son application, l'absence de législation, un manque de coordination ou un déficit d'information qui entravent de fait le processus d'intégration des étrangers,

Reconnaissant enfin les efforts importants déjà fournis par les cantons, les villes et les communes en matière d'intégration des étrangers,

Considérant le résultat de ses travaux visant à repérer les entraves juridiques à l'intégration des étrangers et son rapport y relatif,

le GTT a soumis les quatre recommandations générales ci-après à la CTA qui les a adoptées le 12 novembre 2004 à l'attention de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes, impliquant parfois également des acteurs non étatiques:

► **Législation**

La Confédération, les cantons et les communes procèdent à un examen systématique de leurs législations sous l'angle des entraves juridiques à l'intégration des étrangers. La notion d'entraves juridiques comprend toute norme qui contrarie l'égalité des chances d'accès des étrangères et des étrangers aux ressources sociales et économiques et, dans ce sens, leur intégration en particulier au niveau de la formation, du monde du travail et dans la société.

Notamment lors de travaux de révision ou d'élaboration de normes juridiques, tous les aspects déterminants pour une intégration réussie des étrangers devront être considérés. Il s'agit dans ce cadre respectivement d'éliminer si possible toute entrave constatée au processus d'intégration et de veiller à ne pas introduire de telles entraves dans la législation.

D'une manière générale, les autorités s'efforceront d'imprégner les textes législatifs d'un esprit favorable au processus d'intégration compris dans ses deux composantes que sont, d'une part, la disposition des étrangères et des étrangers à s'intégrer en Suisse et, d'autre part, la disposition des Suisses à intégrer la population immigrée.

► **Exécution**

La Confédération, les cantons et les communes assimilent de manière conséquente et globale dans le cadre de leur activité les aspects déterminants pour une intégration réussie des étrangers, notamment lorsque les autorités sont amenées à prendre en application de normes juridiques des décisions qui possèdent une dimension intégrative.

► **Collaboration**

La Confédération, les cantons et les communes renforcent la collaboration transsectorielle horizontale et verticale ainsi que la collaboration avec les acteurs non étatiques concernés, afin d'améliorer progressivement les conditions-cadres du point de vue institutionnel pour une intégration réussie des étrangers.

► **Bases documentaires**

La Confédération, les cantons et les communes prennent connaissance des bases documentaires existantes en matière d'intégration des étrangers, en tiennent compte dans le cadre de leur activité et cherchent à combler les lacunes éventuellement constatées.

3.3 Pistes d'action

Les quatre recommandations de la CTA en matière d'entraves juridiques à l'intégration des étrangers découlent d'une synthèse des besoins d'agir établis par le GTT dans tous les domaines que ce dernier a traités dans le cadre de ses travaux. Le présent chapitre reprend ces besoins d'agir à titre d'exemples susceptibles d'inspirer l'action des acteurs étatiques dans la mise en oeuvre des recommandations générales de la CTA.

3.3.1 Législation

► Séjour et établissement

La Confédération examine, dans le cadre de la révision de la LAsi, le statut des étrangères et des étrangers au bénéfice de l'admission provisoire eu égard à la durée prolongée de facto de leur séjour en Suisse.

Les cantons garantissent des voies de droit en matière de regroupement familial.

► Accès aux prestations étatiques

La Confédération, les cantons et les communes assurent à tous les employés de la fonction publique amenés à travailler directement ou indirectement avec la population d'origine étrangère, et plus encore lorsqu'ils disposent d'un pouvoir d'appréciation, une formation continue en aptitudes interculturelles ainsi qu'un espace pour l'échange d'informations.¹⁰²

La Confédération et les cantons introduisent dans les plans de formation des professions concernées par la diversité culturelle des modules en matière de communication, de médiation et d'aptitudes interculturelles.

► Marché du travail

La Confédération, les cantons et les communes examinent les législations sur le personnel des administrations publiques ou de toute autre institution soutenue par les pouvoirs publics en vue d'y éliminer autant que possible les restrictions aux emplois basées sur le critère de la nationalité.

La Confédération, les cantons et les communes favorisent aux niveaux interne et international la reconnaissance des diplômes professionnels étrangers et élaborent des mesures visant à combler les éventuelles lacunes par rapport aux exigences requises pour l'obtention d'un diplôme équivalent en Suisse.

¹⁰² La notion «employés de la fonction publique» est comprise ici dans un sens très large, et englobe notamment les enseignants, le personnel de la santé, les autorités de conciliation en matière de droit du bail, les membres de commissions consultatives, de même que le personnel employés dans des domaines techniques comme l'aménagement du territoire, etc.

► **Formation**

La Confédération et les cantons élaborent des mesures d'accompagnement visant à promouvoir l'intégration des jeunes étrangers admis provisoirement au niveau de la formation et dans le monde du travail; ces mesures doivent être harmonisées avec celles prises dans le cadre de la mise en oeuvre de la LFPr.

► **Logement, urbanisme et aménagement du territoire**

Les cantons et les communes examinent l'opportunité de légiférer de manière à permettre des modalités de sépultures diverses dans les cimetières laïcs.

► **Religion**

Les cantons examinent les moyens de permettre aux communautés religieuses qui en font la demande et qui remplissent certains critères déterminés d'être reconnues d'intérêt public.

Les cantons introduisent dans l'enseignement obligatoire un cours sur l'histoire et les particularités des diverses religions existantes.

Les cantons garantissent dans les hôpitaux, les homes et les prisons, une assistance spirituelle dans la confession des personnes concernées, éventuellement sous la forme d'une recommandation dans ce sens aux églises et aux communautés religieuses.

► **Citoyenneté et droits politiques**

La Confédération examine l'opportunité d'harmoniser les délais de résidence exigés pour demander la naturalisation très divers selon les communes et les cantons, lors d'une révision de la LN.

Les cantons étudient l'opportunité d'adhérer à la Convention de réciprocité du 16 décembre 1994 sur les conditions cantonales requises pour la naturalisation des jeunes étrangers.

Les cantons et les communes examinent la possibilité d'élargir les droits politiques aux étrangers établis, notamment en référence à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.¹⁰³

¹⁰³ La notion «droits politiques» s'entend ici au sens large du terme, soit non seulement le droit de vote ou le droit d'éligibilité au sein d'un exécutif ou d'un législatif, mais comprend également des droits d'être entendus ou encore d'être élus dans des commissions consultatives ou dans des autorités de médiation ou de conciliation.

3.3.2 Exécution

► Séjour et établissement

Les cantons associent les services cantonaux et communaux d'intégration des étrangers aux décisions qui concernent les étrangers et qui sont prises en vertu d'un pouvoir d'appréciation.

Les cantons étudient les moyens de définir des normes minimales concernant l'octroi et la prolongation des autorisations d'établissement, dans un esprit favorisant le processus d'intégration des étrangers.

Les cantons examinent la possibilité de délivrer une autorisation de séjour annuelle aux étrangers admis provisoirement en tenant compte de la durée prolongée de facto de leur séjour en Suisse.

Les cantons et les communes considèrent les aspects de l'intégration des étrangers lorsqu'ils prennent des décisions touchant à la mobilité géographique et professionnelle des étrangères et des étrangers.

Les cantons et les communes favorisent d'une manière générale un regroupement familial le plus précoce possible.

Les cantons et les communes élaborent des lignes directrices portant sur l'évaluation du critère du logement convenable requis pour le regroupement familial.

► Marché du travail

La Confédération facilite le passage d'une activité rémunérée à une activité indépendante ou la possibilité de bénéficier des mesures de soutien à l'emploi visant à promouvoir le développement des activités indépendantes (art. 71a LACI); elle informe les ORP que ces derniers doivent examiner en principe des mesures visant à promouvoir l'activité indépendante, en accord avec les cantons.

Les cantons tiennent compte, dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, des aspects de l'intégration des étrangers lorsqu'ils prennent des décisions qui touchent à l'accès au marché de l'emploi des étrangères et des étrangers établis en Suisse.

Les cantons et les communes assurent une meilleure diffusion des informations en matière de reconnaissance des diplômes et sensibilisent le secteur privé à la problématique de la méfiance constatée à l'égard des certificats étrangers.

► Imposition à la source

Les cantons examinent leur pratique en matière d'information aux étrangers sur les questions fiscales et prévoient au besoin l'édition d'une documentation adéquate sur ce sujet.

► **Formation**

La Confédération et les cantons mettent en place un monitoring de la formation complet et permanent, visant à une meilleure gestion du système suisse de formation.

La Confédération et les cantons intègrent systématiquement des éléments propres à la politique d'intégration des étrangers dans leurs législations respectives en matière d'éducation et de formation. Il est davantage tenu compte de la diversité culturelle et linguistique des élèves dans les plans d'études. Par ailleurs, les critères de sélection prennent en compte l'allophonie ainsi que la langue et la culture d'origine des élèves issus de la migration.

La Confédération et les cantons examinent la possibilité de concevoir les offres dites de passerelle également comme des offres de formation donnant lieu à un certificat, dans le cadre des mesures prévues par la LFP en faveur de régions ou de groupes de population défavorisés, en particulier des jeunes présentant des difficultés au niveau linguistique ou social.

Les cantons examinent les outils de sélection appliqués à l'école primaire, de manière à considérer lors de l'évaluation des élèves les connaissances de la langue et de la culture d'origine, en référence aux recommandations de la CDIP de 1991.

► **Logement, urbanisme et aménagement du territoire**

La Confédération, les cantons et les communes sensibilisent aux aspects de l'intégration des étrangers les fournisseurs privés et publics de locaux commerciaux ou d'habitation, en particulier les agences immobilières, les coopératives de construction ainsi que les gérances publiques.

Les cantons assurent une information ciblée concernant les offices de conciliation et leurs prestations auprès des communautés étrangères.

Les cantons et les communes assurent que les communautés étrangères peuvent faire valoir leurs besoins spécifiques dans le cadre de la participation de la population prévue à l'art. 4 LAT et que ces besoins soient pris en considération de manière adéquate.

Les cantons et les communes tiennent compte des aspects de l'intégration des étrangers lors de l'élaboration des plans directeurs et des plans d'affectation de zones, de même lors des décisions sur des demandes de dérogation à ces plans, dans le sens de la loi-cadre et de la jurisprudence en la matière.

► **Citoyenneté et droits politiques**

Au besoin, les cantons recommandent à leurs communes de modifier les modalités des procédures de naturalisation de manière à les rendre compatibles avec la jurisprudence du Tribunal fédéral.

3.3.3 Collaboration

► Séjour et établissement

La Confédération veille, dans le cadre de son mandat de coordination (tel que prévu par le projet LEtr), à ce que les diverses lignes directrices adoptées par les cantons en matière de logement convenable requis pour le regroupement familial reposent sur des bases les plus uniformes possibles et que la transparence règne entre les cantons à ce propos.

Les cantons garantissent que les lignes directrices à adopter pour l'évaluation du logement convenable dans le cadre du regroupement familial soient élaborées en collaboration avec les services de migration, les délégués à l'intégration et les services sociaux.

► Accès aux prestations étatiques

La Confédération, les cantons et les communes mettent en place des structures en matière d'intégration des étrangers qui favorisent une action en réseau des différents niveaux étatiques, de tous les acteurs concernés et de tous les secteurs impliqués (marché du travail, formation, santé, sécurité, etc.).

Les cantons et les villes mettent à disposition des plus petites communes le savoir-faire et les compétences de leurs services spécialisés en matière d'intégration des étrangers, afin de soutenir ces dernières dans leurs tâches et au sens d'une collaboration régionale.

Les communes favorisent la collaboration intercommunale en matière d'intégration des étrangers leur permettant d'assurer leurs tâches dans ce domaine, sur la base des instruments de collaboration existants.

► Marché du travail

La Confédération et les cantons incitent les employeurs et les syndicats à introduire les aspects de l'intégration des étrangers dans les conventions collectives de travail, en vue d'assurer à ces derniers l'égalité des chances d'accès au marché du travail.

Les cantons assurent la collaboration entre les services d'immigration, les délégués à l'intégration des étrangers et les services cantonaux des automobiles afin d'améliorer l'information aux étrangers qui séjournent en Suisse plus d'une année aux modalités de validation des permis de conduire étrangers et d'acquisition d'un permis de conduire suisse.

► Formation

La Confédération et les cantons renforcent d'une manière générale la collaboration interinstitutionnelle, notamment entre les instances des secteurs de la formation, de la santé et de l'immigration, des offices AI et des ORP, au niveau des programmes d'intégration pour les jeunes étrangers en fin de scolarité.

► **Sécurité sociale**

La Confédération, les cantons et les communes améliorent la coordination entre leurs services concernés par la sécurité sociale pour assurer une meilleure diffusion des informations auprès des étrangères et des étrangers concernant les prestations sociales auxquelles ils ont droit notamment lorsqu'ils quittent le pays.

Les communes renforcent la collaboration interinstitutionnelle au sens large, laquelle doit inclure les services compétents en matière d'aide sociale, de formation, de santé et de migration ainsi que les offices AI et les ORP, en vue d'optimiser la pratique de leurs services sociaux eu égard à la population immigrée.

► **Logement, urbanisme et aménagement du territoire**

La Confédération et les cantons cherchent à établir une collaboration avec les autorités de conciliation en matière de droit du bail et les instances cantonales ou communales compétentes pour les questions d'intégration des étrangers et/ou les services de migration cantonaux ou communaux.

La Confédération, les cantons et les communes favorisent une meilleure collaboration entre les divers acteurs concernés, avec l'objectif de mettre en réseau les organisations des locataires, des gérants, des techniciens de surface et des communautés immigrées.

La Confédération, les cantons et les communes sensibilisent les milieux professionnels concernés par les questions de construction, d'urbanisme et d'aménagement du territoire à la thématique de l'intégration des étrangers, en collaboration avec les associations des communautés immigrées et les milieux impliqués dans l'intégration des étrangers.

Les cantons et les communes associent les délégués cantonaux et communaux à l'intégration aux questions en lien avec l'aménagement du territoire, dans le cadre des procédures ordinaires de consultation.

► **Religion**

Les cantons et les communes sensibilisent les églises et les communautés religieuses à la problématique de l'égalité des droits de participation entre indigènes et étrangers au sein des paroisses, dans l'idée également qu'elles pourraient ainsi servir d'exemples utiles pour faire avancer le débat de l'égalité de traitement et des droits politiques accordés aux étrangers sur le plan institutionnel.

3.3.4 Bases documentaires

► Séjour et établissement

La Confédération évalue les coûts financiers et sociaux engendrés par la situation actuelle dans le domaine de l'asile et en lien avec le statut précaire des admissions provisoires.

Les cantons et les communes thématisent et discutent des modalités de l'exercice du pouvoir d'appréciation de manière à éviter des écarts importants non justifiés dans les décisions concernant les étrangers.

► Accès aux prestations étatiques

La Confédération et les cantons étudient plus en détails la question des modules de formation en matière de communication et d'aptitude interculturelles au moyen de deux exemples de professions en contact direct et fréquent avec la population, au choix entre la police, la santé, l'enseignement ou l'administration.

► Marché du travail

La Confédération examine les incidences sur la Suisse, en particulier sur l'économie suisse, des deux initiatives en cours au sein de l'Union européenne relatives à la lutte contre la discrimination raciale.

La Confédération, en collaboration avec les cantons, examine les conséquences du délai de 10 ans imposé aux étrangers pour avoir accès aux programmes de réinsertion professionnelle (art. 14 al. 1 let. a LACI) et, au besoin, élaborent des mesures concrètes pour supprimer les désavantages éventuels qui en résultent pour les jeunes étrangers.

La Confédération, les cantons et les communes s'inspirent des recommandations de la CFE de novembre 2003 en matière d'intégration et de travail au sein de leurs propres administrations et diffusent largement ces recommandations auprès des partenaires sociaux et des milieux économiques.

La Confédération, les cantons et les communes s'inspirent de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur l'accès à l'emploi dans le secteur public des non-ressortissants.

► Formation

Les cantons, en association avec les institutions de formation professionnelle et les associations professionnelles, tiennent compte des recommandations de la CDIP concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère.

Les cantons mettent à jour les recommandations de la CDIP concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère en fonction des développements intervenus depuis 1991.

Les cantons, en collaboration avec les institutions de formation professionnelle et les associations professionnelles, tiennent compte des recommandations de la CFE de novembre 2003 en matière d'intégration et de travail dans le cadre du programme d'intégration pour les jeunes étrangers en fin de scolarité.

► **Sécurité sociale**

La Confédération et les cantons procèdent à une étude globale concernant le statut des étrangères et des étrangers par rapport aux assurances sociales en général et sous l'angle de leur intégration, incluant notamment les prestations complémentaires AVS/AI, les mesures de réadaptation AI, les besoins en information, etc.

La Confédération et les cantons procèdent à une étude visant à mieux connaître les raisons pour lesquelles de nombreux ressortissants étrangers ne réclament pas le versement de prestations sociales auxquelles ils ont droit après leur départ de Suisse.

► **Logement, urbanisme et aménagement du territoire**

La Confédération répertorie les expériences réalisées et les bonnes pratiques en matière de droits des constructions et de l'aménagement du territoire au moyen de projets pilotes portant sur des procédures innovatrices de participation et d'association de la population immigrée.

► **Religion**

La Confédération assure que le Programme national de recherche **Glaubensgemeinschaft, multikulturelle Gesellschaft und Staat** intègre les questions liées à l'impôt ecclésiastique, la participation des communautés religieuses au produit de l'impôt des personnes morales, les subventions attribuées au titre de l'utilité publique, etc.

► **Citoyenneté et droits politiques**

Les cantons et les communes qui envisagent d'accorder des droits politiques aux étrangers s'inspirent de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

3.4 Prise de position du FIMM Suisse

Lors de l'adoption des recommandations par la CTA, il a été suggéré entre autres de requérir le point de vue des organisations de migrants en Suisse sur le rapport du GTT et sur les recommandations de la CTA. Dans ce sens, le GTT a invité le Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants en Suisse (FIMM Suisse) à prendre position. Le FIMM Suisse est l'organisation faîtière des associations d'étrangers en Suisse. Ses buts statutaires sont, outre l'intégration sociale et professionnelle des étrangères et des étrangers en Suisse, la représentation d'intérêts communs vis-à-vis des autorités, des partis politiques, de l'économie et des organisations de la société civile.

Dans sa prise de position du 3 avril 2005, le FIMM relève positivement les conclusions et les propositions constructives que contient le rapport du GTT. Il partage en particulier le principe selon lequel l'intégration des étrangers est une tâche transversale à long terme qui requiert l'attention de tous les niveaux institutionnels et concerne presque tous les domaines politiques et qui, vu son caractère transsectoriel, exige également l'implication de la société civile dans son ensemble. Parallèlement, le FIMM soutient également le renforcement proposé de la collaboration horizontale et verticale entre tous les acteurs étatiques et non étatiques concernés afin d'améliorer d'un point de vue institutionnel les conditions-cadres pour le processus d'intégration.

Le FIMM retrouve dans les considérations du GTT les motivations contenues dans les points forts qui guident son travail depuis la fondation du forum (cf. Charte de l'intégration du FIMM Suisse, sous www.fimm.ch). Selon le FIMM, il ne suffit pourtant pas de thématiser l'intégration des étrangers d'un point de vue purement juridico-administratif. Il est aussi nécessaire d'établir un dialogue dans la mesure où la présence de migrantes et de migrants en Suisse est aujourd'hui une réalité structurelle et durable du pays. Dans ce sens, les migrantes et les migrants sont aussi des acteurs politiques actifs d'une société démocratique moderne.

Annexe

Glossaire des abréviations

AdCS	Association des communes suisses
AI	Assurance invalidité
ALCP	Accord CH-UE sur la libre circulation des personnes
ARE	Office fédéral du développement territorial
ASM	Association des services cantonaux de migration
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDI	Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration des étrangers
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CFE	Commission fédérale des étrangers
CFR	Commission fédérale contre le racisme
CO	Code des obligations
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
CP	Code pénal suisse
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPF	écoles polytechniques fédérales
Etats UE/EFTA	Etats membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange
FF	Feuille fédérale
FNS	Fonds national suisse
FSM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
GTT	Groupe de travail tripartite
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
Lasi	Loi fédérale sur l'asile
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
Letr	Loi fédérale sur les étrangers
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle

LHID	Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
LN	Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse
LPC	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité
LPers	Loi fédérale sur le personnel de la Confédération
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
MMT	Mesures du marché du travail
OA2	Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement
OAC	Ordonnance réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFES	Office fédéral de l'éducation et de la science
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPr	Ordonnance fédérale sur la formation professionnelle
OFRC	Office fédéral du registre du commerce
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OIE	Ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers
OLE	Ordonnance fédérale limitant le nombre des étrangers
Opers	Ordonnance fédérale sur le personnel de la Confédération
ORP	Office régional de placement
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
PC	Prestations complémentaires
PNR	Programme national de recherche
RCC	Mensuel de la jurisprudence et la pratique administrative en matière AVS, AI, APG et PC
RSEE	Règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
TF	Tribunal fédéral
Travail.Suisse	Organisation faïtière des travailleurs
USAM	Union suisse des arts et métiers
UVS	Union des villes suisses

Bibliographie et documents cités

La liste ci-après ne mentionne que les ouvrages et documents expressément cités dans le cadre du rapport du GTT. Elle est cependant loin d'être exhaustive, chaque domaine traité faisant l'objet d'une littérature spécialisée parfois très fournie. Lorsqu'un ouvrage n'existe que dans une seule langue, le titre de celui-ci est laissé dans la langue originale et la mention suivie d'une indication correspondante.

- Achermann Alberto:** Mesure restrictive, surrégulation ou protection? Le «logement convenable» en tant que condition pour le regroupement familial. Etude réalisée sur mandat de la Commission fédérale des étrangers CFE (éd.). Berne, 2004 (à ce jour, version intégrale uniquement en allemand)
- Bühlmann Cécile:** Discrimination raciale dans le monde du travail. Interpellation n° 03.3372, déposée au Conseil national le 19.06.2003 (réponse du Conseil fédéral le 10.09.2003)
- Bolzmann Claudio:** Egalité de chances? Jeunes étrangers et formation post-obligatoire. In: terra cognita n° 2, 2003.
- Commission fédérale contre le racisme CFR (éd.):** Admission provisoire – Sous l'angle des droits fondamentaux. Expertise réalisée sur mandat par l'Institut de droit public de l'Université de Berne, Berne, 2003 (version intégrale uniquement en allemand).
- Commission fédérale contre le racisme CFR (éd.):** Staat und Religion in der Schweiz, Anerkennungskämpfe, Anerkennungformen. Etude réalisée par Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population FSM, Berne, 2003 (uniquement en allemand)
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF:** Familles et migration. Etudes sur la situation des familles migrantes et recommandations de la COFF. Berne, 2002
- Commission fédérale des étrangers CFE:** Intégration et travail. Recommandation de la CFE en vue d'améliorer l'intégration des migrants sur le marché du travail. Berne, 2003
- Commission fédérale des étrangers CFE (éd.):** La révision de la loi sur la naturalisation, Arrêts du Tribunal fédéral de l'été 2003 et réactions. Berne, 2004
- Commission fédérale des étrangers CFE:** L'intégration des migrantes et des migrants en Suisse. Faits – Secteurs d'activité – Postulats. Berne, 1999
- Commission fédérale des étrangers CFE (éd.):** Intégration et habitat. Aménagement du territoire dans la société pluraliste; avec des contributions de Regina Kiener/Mathias Kuhn, Wolf Seidel. Berne, 2004
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP:** Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère. Berne, 1991
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP:** Promotion de la réussite scolaire et de l'égalité des chances en éducation – Assurer la qualité dans des classes et des écoles hétérogènes sur les plans linguistique, social et culturel. Berne, 2001
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP (éd.):** Pour une formation des enseignantes et enseignants aux approches interculturelles, Principaux domaines de formation – Propositions pour un curriculum de formation – Indications bibliographiques. Berne, 2000
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP (éd.):** Formation et intégration des jeunes de langue étrangère au degré secondaire II. Rapport d'experts, Berne, 2000

- Conférence tripartite sur les agglomérations CTA (éd.):** Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations. Rapport du Groupe de travail technique tripartite du 1^{er} mars 2004 et recommandations de la CTA du 24 juin 2004, Berne, 2004
- Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel:** Rapport au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les sépultures (inhumation de longue durée). Neuchâtel, 28 avril 2003 (uniquement en français)
- Conseil fédéral:** Message concernant la modification de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 4 septembre 2002. FF 2002 6368ss
- Conseil fédéral:** Message concernant la loi fédérale sur les étrangers du 8 mars 2002. FF 2002 3469ss
- Conseil fédéral:** Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale du 20 novembre 1996. FF 1997 I 1ss
- Conseil fédéral:** Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité du 21 novembre 2001. FF 2002 1815
- Conseil fédéral:** Huitième rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe du 26 mai 2004. FF 2004 3597
- Département fédéral de justice et police DFJP:** Promotion de l'intégration des étrangers. Programme des points forts pour les années 2004 à 2007. Berne, 2003
- Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population FSM:** Aufgenommen, aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Une étude réalisée sur mandat de la Commission fédérale contre le racisme CFR, Berne, 2003, (uniquement en allemand).
- Forum suisse pour l'étude des migration et de la population FSM:** Politique de migration dans les agglomérations: analyse exploratoire des problèmes et des domaines d'intervention en Suisse. Etude réalisée sur mandat de la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA, Neuchâtel, 2002
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT:** Offres de formation transitoire entre la scolarité obligatoire et la formation professionnelle. Recommandations de l'OFFT. Berne, 2000
- Office fédéral de la santé publique OFSP:** Migration et santé – Stratégie de la Confédération pour les années 2002 à 2006. Berne, 2002
- Office fédéral de la statistique OFS:** La population étrangère en Suisse. Edition 2003. Neuchâtel
- Office fédéral de la statistique OFS:** Migration et intégration: La population étrangère en Suisse, Analyse du recensement 2000. Neuchâtel, juillet 2004
- Office fédéral de la statistique OFS:** Parcours vers les formations postobligatoires. Résultats intermédiaires de l'étude longitudinale TREE. Neuchâtel, 2003
- Office fédéral des assurances sociales OFAS:** Directives concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Berne, 2004
- Office fédéral des assurances sociales OFAS (éd.):** RCC. Mensuel de la jurisprudence et la pratique administrative en matière AVS, AI, APG et PC (de 1993 à 2004: Pratique VSI, dès 2005: Bulletins AVS)
- Office fédéral des assurances sociales OFAS:** Assurances sociales: séjour en Suisse et départ. Informations à l'attention des ressortissants étrangers. Berne, 2003

Office fédéral du registre du commerce OFRC: Circulaire du 25 juillet 2003 relative aux exigences de nationalité et de domicile en droit des sociétés, adressée aux autorités cantonales du registre du commerce. Berne, 2003

Organisation de coopération et de développement économiques OCDE (éd.): Système d'observation permanente des migrations – SOPEMI: Rapport de la correspondante suisse 2002. Berne, 2003

Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR: Intégration des réfugiés reconnus. Rapport élaboré sur mandat de l'Office fédéral des réfugiés ODR, Berne, 2001

Secrétariat d'Etat à l'économie seco (éd.): Outils CII, Manuel de la collaboration interinstitutionnelle. Berne, 2004

Composition du GTT «Politique des étrangers et d'intégration»

Présidence

MINGER Thomas, chef du Service des affaires intérieures, CdC*

Secrétariat

ECKLIN Dorothee, collaboratrice scientifique, CdC*

Membres

Confédération

GATTIKER Mario, vice-directeur ODM*

PRODOLLIET Simone, cheffe du secrétariat CFE*

Cantons

BÜHLMANN Regina B., déléguée aux questions de migration, CDIP

ENGEL PIGNOLO Käthi, collaboratrice scientifique, CCDJP

GIANADA Françoise, cheffe du Service de l'état civil et des étrangers du canton du Valais
(membre du groupe de travail jusqu'au 6.9.2004)

KESSLER Thomas, délégué à l'intégration du canton de Bâle-ville

MONTAGNE Ariane, collaboratrice scientifique, CDS

ZUERCHER Ernst, secrétaire central, CDAS

Villes et communes

FREEMAN Olivier, délégué à l'intégration de la ville de Lausanne

TREMP Johanna, cheffe du Service pour les questions interculturelles de la ville de Zurich

ZUERCHER-BERTHER Maria Luisa, directrice adjointe AdCS*

* Membres du sous-groupe de travail

