



Coordination contre l'exclusion et la xénophobie

Case postale 182 • 1211 Genève 7 • CCP 17-78082-7 • info@stopexclusion.ch

Quand « encourager et exiger » devient « surveiller et punir »

Le 23 novembre 2011, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a soumis à consultation un avant-projet de modifications de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Ces propositions de modifications font suite à un débat de longue date autour de la notion d'intégration et de la meilleure manière de lui donner un ancrage légal. Plutôt que de rédiger un projet de loi sur l'intégration en tant que telle, le Conseil fédéral a choisi d'apporter une série de modifications à la LEtr, afin de mieux préciser le cadre légal de la politique d'intégration souhaitée par la Confédération. Cet avant-projet comprend plusieurs aspects, mais s'articule autour d'un axe principal – « encourager et exiger ». Ainsi, l'avant-projet cherche notamment à ancrer l'intégration dans les structures ordinaires, et non plus à en faire une tâche particulière, réservée aux seuls « bureaux d'intégration ». En outre, il précise les exigences auxquelles les étrangers-ères devront répondre en matière d'intégration, mais aussi les sanctions auxquelles ils-elles devront faire face en cas de non-respect de ces exigences.

Nos organisations, fortes de nombreuses années d'expérience en matière d'intégration et de contact avec les populations migrantes, souhaitent ici faire part de leur point de vue sur cet avant-projet. La plupart des étrangers-ères qui vivent en Suisse souhaitent s'intégrer et y parviennent généralement dans des délais raisonnables et sans difficultés particulières. Les problèmes d'intégration qui peuvent surgir ne sont généralement pas imputables au manque de volonté de ces derniers-ères, mais bien à des obstacles pratiques et juridiques qui se dressent sur leur chemin. Malgré la volonté affichée de donner un cadre à l'intégration, l'avant-projet ne propose pas de véritables nouveautés.

En ce qu'il renforce un dispositif coercitif relativement sévère, cet avant-projet semble être fondé sur un soupçon généralisé à l'égard des migrant-e-s – celui que les étrangers-ères ne veulent pas faire les efforts nécessaires à leur intégration. En partie issu du contre-projet élaboré par le Conseil fédéral à l'initiative « pour le renvoi des étrangers criminels », cet avant-projet porte la marque du climat extrêmement négatif à l'égard des étrangers qui animait cette initiative.

Une conception bancaire de l'intégration

Si nous saluons la volonté de faire de l'intégration des étrangers-ères un objectif clairement défini en la dotant d'une base juridique cohérente, la conception de l'intégration sur laquelle l'avant-projet se fonde nous préoccupe. Alors que l'intégration devrait être considérée comme un processus dynamique, ayant pour objectif l'égalité des chances entre Suisse-sse-s et étranger-ère-s, dans lequel la société d'accueil et l'étranger-ère font tous deux une part du chemin, elle est ici plutôt conçue comme un processus linéaire et unilatéral, parsemé d'étapes prédéfinies, dont l'objectif final ressemble plus à une assimilation de l'étranger-ère qu'à une réelle intégration¹.

De plus, l'avant-projet se base sur une vision de l'intégration par paliers successifs, de l'arrivée en Suisse à la naturalisation : la seule manière de passer d'un palier à l'autre, et donc d'accéder à un

¹ Par assimilation, on entend un processus dans lequel l'étranger-ère abandonne tout ou partie de son identité pour se conformer à la société d'accueil, sans que cette dernière ne s'en trouve modifiée. A l'inverse, l'intégration consiste à ce que la population étrangère et la société d'accueil se transforment mutuellement, de manière à aménager une place pour chacun-e, dans le respect des différences.

statut de plus en plus stable, serait de faire preuve d'une « *intégration réussie* ». Or une telle politique revient à passer outre les conclusions des nombreux experts de l'intégration qui soulignent² à quel point un statut stable est un important *facteur* d'intégration – alors qu'un statut précaire est au contraire un obstacle à cette dernière.

Par ailleurs, tout en favorisant un modèle d'intégration par étapes, les exigences ne diffèrent que peu entre le début et la fin du processus : à part le niveau de connaissances linguistiques exigé, les autres critères d'évaluation de l'intégration sont similaires, qu'on demande le renouvellement d'un permis B ou la naturalisation. Or on ne peut attendre les mêmes efforts de personnes dont les droits et les moyens diffèrent parfois radicalement, précisément en raison de leurs différents statuts. Comment justifier qu'on demande presque la même chose à un-e étranger-ère qui souhaite rejoindre son époux-se en Suisse, qu'à celui ou celle qui demande la naturalisation après plusieurs années passées en Suisse ?

Exiger plus sans encourager plus

Dans cet avant-projet, seuls les durcissements proposés sont définis de manière claire : exigences linguistiques plus élevées, restriction du regroupement familial, renouvellement d'autorisations soumis à des conditions plus strictes, obligation de conclure des conventions d'intégration pour certains groupes ciblés, etc. En revanche, en matière de levée des obstacles, l'avant-projet se montre trop flou, voire insuffisant : pas de renforcement de la protection contre la discrimination ; pas de définition concrète de ce que signifie la prise en compte de l'intégration dans les structures ordinaires ; pas d'obligation pour l'employeur-euse de contribuer de manière concrète à l'intégration de ses employé-e-s (décharge pour cours de langues, etc.).

En particulier pour ce qui concerne la protection contre la discrimination, il n'est pas acceptable de se contenter d'une meilleure application des dispositions existantes, sans renforcer cette première sur le plan juridique. Les lacunes de la Suisse dans ce domaine ont d'ailleurs été soulignées tant par la CFM, que par l'OCDE, qui estime dans son récent rapport³ que « *le cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination [en Suisse] est largement déficient par rapport à ceux de la plupart des pays de l'OCDE* ».

Quand bien même l'avant-projet se dit centré sur le principe « encourager et exiger », et alors qu'il renforce les sanctions pour les personnes qui ne remplissent pas les critères, il n'offre aucune réelle contrepartie en matière d'encouragement à l'intégration pour celles et ceux qui font tous les efforts requis : aucun droit (uniquement des possibilités) et aucune réelle facilité supplémentaires ne sont prévus pour encourager de manière positive l'intégration. Ainsi, pour rester cohérent dans sa logique, l'avant-projet aurait dû également prévoir des incitations proactives en faveur de l'intégration. Il aurait pu par exemple prévoir, telles que la mise en place par les structures ordinaires de mesures visant à favoriser la participation citoyenne des étrangers-ères ; l'instauration d'un droit à une autorisation d'établissement après dix ans de séjour et une bonne intégration, comme le recommande d'ailleurs la CFM ; ou encore un accès plus rapide à la procédure de naturalisation facilitée pour celles et ceux qui feraient preuve d'une intégration réussie. Sans cautionner cette politique de « la carotte et du bâton », nous estimons que dans la mesure où l'intégration est un processus interactif, il est crucial de veiller à un meilleur équilibre entre les devoirs et les droits de tous les acteurs impliqués, et non de se focaliser presque uniquement sur les exigences imposées aux étrangers.

De plus, puisque l'octroi et le renouvellement des autorisations de séjour et d'établissement sont soumis à des critères de plus en plus contraignants, l'avant-projet précarise la situation juridique des étrangers-ères en Suisse. Or plus l'insécurité juridique est grande, plus l'intégration est difficile : avec un statut précaire, l'accès à l'emploi, au logement, voire même à l'intégration sociale au sens large est mise en péril. En ce sens, l'avant-projet pourrait avoir des conséquences contraires à celles recherchées.

² Pour ne citer que le dernier exemple, la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), dans son communiqué de presse du 13 février 2012 rappelle qu'« *un droit de séjour assuré a un effet positif certain sur l'intégration* ».

³ Liebig, T. *et al.*, « L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No.128, Éditions de l'OCDE, 2012.

Ainsi, en l'état, non seulement l'avant-projet ne favorise pas suffisamment l'intégration par des mesures concrètes, mais en plus, il renforce l'un des obstacles principaux à l'intégration : l'insécurité juridique.

Un renforcement des inégalités

Les étrangers européens, soumis à l'Accord sur la libre circulation des personnes, ne sont pas concernés par cet avant-projet. Ainsi, c'est une nouvelle fois sur les étrangers-ères issu-e-s des pays tiers – pourtant minoritaires – que se reportera le poids de ces nouvelles mesures, particulièrement dans le domaine du regroupement familial. Or l'expérience des saisonniers-ères dans les années 1950-1980 l'a montré : le besoin qu'a un être humain de vivre avec sa famille l'emporte sur des législations restrictives, et si la loi est trop durcie, on ne peut exclure que certaines personnes fassent venir leurs proches clandestinement.

Une vision assimilationniste de l'intégration

En 2011, la CFM attirait l'attention sur les différentes manières d'appréhender l'intégration en Suisse en fonction des régions linguistiques : « *Tandis que les cantons de Suisse alémanique associent l'intégration (entendue comme une assimilation) et l'encouragement de l'égalité des chances, les cantons romands tablent sur une association de la participation politique et de l'encouragement de l'égalité des chances.* »⁴ Ainsi, l'avant-projet présenté s'appuie de manière prépondérante sur la conception « alémanique » de l'intégration. Or il est souhaitable que les cantons gardent une marge de manœuvre dans ce domaine, dans le respect des spécificités culturelles, de l'histoire, des différences démographiques et économiques propres à chacun des cantons.

En outre, comme l'OCDE l'a relevé dans son rapport précité, « *l'architecture générale en matière d'intégration demeure sous-développée [en Suisse]* » et nous estimons qu'il serait nécessaire, dans un souci d'égalité de traitement entre toutes les régions de Suisse, d'améliorer d'abord ce point, avant de prendre des mesures pour sanctionner un éventuel déficit d'intégration.

Dans les pages qui suivent, nous avons choisi de concentrer nos commentaires sur quatre aspects qui nous semblent centraux : les conventions d'intégration et l'évaluation de l'intégration ; le regroupement familial ; et la situation particulières des personnes soumises au régime de l'admission provisoire.

Les conventions d'intégration

La possibilité d'imposer à l'étranger-ère une convention d'intégration (art. 58a LEtr) constitue l'un des éléments centraux de l'avant-projet. L'autorité peut lier l'octroi ou le renouvellement de l'autorisation de séjour à l'obligation de conclure une telle convention.

L'autorité décide quels étrangers sont soumis à cette obligation, en fonction de son appréciation du risque que l'étranger-ère ne soit pas suffisamment intégré-e et tombe sous le coup de l'article 62 LEtr (révocation de l'autorisation de séjour). La convention d'intégration stipule les conséquences d'une inobservation des objectifs fixés, soit un possible refus ou non-renouvellement de l'autorisation de séjour si les objectifs en termes d'intégration ne sont pas atteints. La convention d'intégration devient donc un moyen de contraindre l'étranger-ère à s'intégrer. Cette logique d'intégration contrainte est par ailleurs renforcée par la mention que l'octroi ou le renouvellement d'une autorisation de séjour et d'établissement sont désormais soumis à la condition que « *l'étranger [soit] bien intégré* » (art. 33 al. 3 et art. 34 al. 2 let. c LEtr).

Un instrument de pression dans les mains de l'autorité

En plus de choisir quel-le étranger-ère doit être soumis-e à une convention d'intégration, l'autorité fixe dans la convention les objectifs que l'étranger-ère doit atteindre en termes d'intégration (apprentissage de la langue, acquisition de connaissances sur le mode de vie suisse, etc.), les délais dans lesquels ces objectifs doivent être atteints ainsi que les conséquences de leur inobservation. L'autorité procède également à l'évaluation des résultats obtenus à l'issue des délais impartis.

⁴ Wichmann, N. *et al.*, « *Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : la politique de migration dans les cantons* », CFM, 2011.

L'autorité pourra donc refuser l'autorisation de séjour sur l'unique base de son évaluation d'objectifs qu'elle aura imposés à l'étranger-ère. La convention d'intégration sera à disposition de l'autorité et, selon l'utilisation qu'en fera chaque canton, elle deviendra un véritable outil de pression et de contrôle et la porte ouverte à l'arbitraire le plus total. L'étranger-ère sera contraint-e d'obéir aux injonctions de l'autorité pour obtenir ou garder une autorisation de séjour, sans pour autant bénéficier d'un véritable projet d'intégration incitatif, et cohérent avec ses aptitudes et aspirations. Cette orientation est fort regrettable, car en matière d'intégration, les incitations ont bien plus d'impact que les menaces.

Une dénomination trompeuse

Si la convention d'intégration est un instrument unilatéral de pression et de contrôle, il y a lieu de s'interroger sur le choix même du terme « convention ». Le rapport explicatif souligne lui-même l'ambiguïté du mot : « *Le terme « convention » sous-entend que les conventions d'intégration sont conclues volontairement et d'un commun accord. Tel n'est toutefois pas toujours le cas.* » Il s'agit en réalité d'un abus de langage, puisque le terme de « convention » recouvre dans le langage courant et juridique un accord entre deux parties. Or la « convention » d'intégration aura un caractère contraignant et son non-respect impliquera des sanctions. Le terme de « convention » est ainsi particulièrement mal adapté pour décrire l'instrument de pression et de contrôle tel qu'il apparaît dans l'avant-projet.

Un choix initial qui conduira à des inégalités de traitement

L'autorité cantonale choisit les étrangers-ères qui doivent conclure une convention d'intégration, en ciblant les personnes qui accusent selon elle un « *déficit d'intégration* » qui pourrait conduire à une révocation de l'autorisation de séjour au sens de l'article 62 let. c ou e LEtr. L'utilisation de cet outil variera en fonction de la volonté de chaque canton à vouloir l'utiliser⁵, des ressources qu'il voudra y investir (l'établissement et l'évaluation individualisés d'une convention demanderont beaucoup de moyens), et de l'interprétation que chaque canton fera du risque de déficit d'intégration.

C'est pourquoi les risques d'inégalités de traitement sont importants⁶. Puisque les dispositions de l'avant-projet impliquent d'identifier les risques de déficit d'intégration, et au vu des expériences menées dans certains cantons, il y a fort à parier que les autorités cantonales cibleront davantage certains groupes spécifiques d'étrangers en raison de certains critères – origine, sexe, religion, langue – créant inévitablement un sentiment de discrimination parmi les personnes concernées. L'objectif de lutte contre les discriminations qui devrait sous-tendre toute politique d'intégration est ici gravement menacé.

Le rapport explicatif mentionne que ce choix initial « *ne doit pas conduire à une suspicion générale (stigmatisante) à l'égard de groupes visés* » (p. 29). Il ne suffit toutefois pas de l'écrire et aucun garde-fou n'est prévu dans l'avant-projet pour éviter les risques de stigmatisation. Les ressortissant-e-s de pays de l'Union européenne ne pourront pas être soumis-es à l'obligation de conclure une convention d'intégration. Il ressort également de la pratique actuelle que les ressortissant-e-s de pays non-européens de l'OCDE sont largement sous-représenté-e-s parmi les étrangers soumis aux conventions d'intégration⁷. L'avant-projet viendra donc nécessairement renforcer de façon criante les discriminations déjà existantes.

Des objectifs variables et douteux

L'art. 58a al. 2 mentionne les objectifs qui peuvent être fixés dans la convention d'intégration : « *[La convention d'intégration] peut contenir notamment les objectifs concernant l'apprentissage d'une langue nationale et l'acquisition de connaissances sur le mode de vie en Suisse et le système juridique suisse.* » Il y a lieu de s'interroger sur la portée du mot « *notamment* », qui semble ouvrir la porte à des utilisations plus ou moins restrictives en fonction de l'utilisation de la convention souhaitée par le canton. Dans la

⁵ Notons que jusqu'ici, si douze cantons alémaniques ont utilisé la convention d'intégration, aucun canton romand n'a fait ce choix. Or si l'avant-projet laisse aux cantons une marge de manœuvre pour évaluer ce qui constitue un « risque accru » de déficit d'intégration, une fois ce risque identifié, les cantons auront désormais l'obligation de conclure une convention d'intégration.

⁶ Dans les cantons qui les pratiquent, les conventions d'intégration ont par exemple été appliquées de manière disproportionnée à des femmes (jusqu'à 80% dans certains cantons). Wichmann, N. *et al.*, *Op. cit.*, p. 68.

⁷ *Idem*

mesure où les applications seront déjà suffisamment variées selon les cantons, la suppression de ce terme apparaît souhaitable.

L'utilisation au singulier du « *mode de vie en Suisse* » suscite également de profondes inquiétudes. Il semble peu souhaitable d'introduire dans la loi une notion aussi floue sur le plan juridique. L'interprétation du terme peut diverger fortement d'un canton et surtout d'un individu à l'autre. Pourtant, ce terme est utilisé au singulier, comme s'il n'existait qu'un seul mode de vie en Suisse, connu des fonctionnaires chargés d'appliquer les conventions d'intégration. Cet usage au singulier tend à gravement renier tous les modes de vie qui s'écarteraient de ce mode de vie unique. La liberté de chaque individu est pourtant un droit fondamental et un élément essentiel de la démocratie suisse. Il semble plus judicieux que les étrangers en cours d'intégration puissent se reconnaître dans cette valeur de liberté, plutôt que de devoir adhérer à l'idée qu'il n'existe qu'un seul et unique mode de vie en Suisse.

L'évaluation de l'intégration

L'article 58 de l'avant-projet prévoit quatre critères pour évaluer l'intégration. Nous estimons qu'il serait préférable que pour procéder à cette évaluation, l'autorité compétente analyse la situation personnelle dans son ensemble et non uniquement à la lumière de ces quatre critères, aussi fondamentaux soient-ils. Si l'alinéa 2 de l'article 58 énonce que « *chaque cas est évalué compte tenu de l'ensemble des circonstances* », il ressort pourtant de l'interprétation littérale de cette disposition que seuls les critères mentionnés à l'alinéa 1 seront pris en considération pour évaluer l'intégration. Une évaluation que l'avant-projet place clairement sous le sceau de la sanction: « *désormais, une mauvaise intégration doit pouvoir être sanctionnée. D'une manière générale, les exigences en matière d'intégration doivent avoir un caractère plus contraignant que jusqu'à présent.* » Ces critères nous paraissent par trop restrictifs et problématiques à plusieurs niveaux.

Le critère de la langue

Nous nous réjouissons bien sûr du fait que l'avant-projet prévoie d'allouer des moyens supplémentaires à cet aspect de l'intégration, ce d'autant plus que la Suisse semble présenter un réel déficit en la matière. En effet, comme le relève le rapport⁸ publié par l'OCDE en février 2012, « *il est difficile d'évaluer la formation linguistique en Suisse étant donné qu'elle est dispensée en grande partie par différents services au niveau cantonal, sans guère d'interaction entre eux. Le peu d'informations dont on dispose sur la formation linguistique conduit à penser que celle-ci est moins fréquemment dispensée en Suisse que dans d'autres pays de l'OCDE et qu'elle n'est pas associée à de bons résultats au regard de l'emploi pour ceux qui l'ont suivie. [...] il semblerait judicieux à la fois d'étendre le champ de la formation linguistique et de donner à la formation linguistique une orientation plus professionnelle. Afin de normaliser la formation linguistique dans toute la Suisse, il serait souhaitable d'envisager un cadre général pour cet apprentissage.* »

Actuellement à Genève, malgré une offre supérieure à la moyenne, des centaines de personnes sont en permanence sur liste d'attente pour des cours de langue abordables. Ainsi, la création de nouvelles structures (ou l'amélioration de celles déjà existantes) et l'évaluation des résultats obtenus grâce à ces améliorations devrait être un préalable indispensable à une révision législative. Or, l'avant-projet demeure trop évasif sur ce sujet et préfère mettre l'accent sur les sanctions encourues par un déficit dans l'apprentissage d'une langue nationale plutôt que sur les mesures prises pour remédier à ces déficits.

Ce faisant, l'avant-projet aura pour effet d'accentuer les discriminations de fait entre celles et ceux qui auront les facilités financières et cognitives nécessaires, et les autres. Par exemple, en raison du manque de solutions de garde pour les enfants en âge préscolaire notamment, les femmes en situation de monoparentalité risquent d'avoir de grandes difficultés à accéder à ces cours. En outre, il nous semble incontournable de prévoir des mesures d'encouragement linguistique adaptées aux rythmes et aux besoins spécifiques des personnes issues du domaine de l'asile. Nous sommes préoccupés par le fait que l'avant-projet n'en fasse pas mention.

Enfin, si les connaissances linguistiques contribuent à une intégration réussie, elles ne sont qu'un élément parmi d'autres. L'avant-projet donne un poids démesuré au critère linguistique dans l'évaluation de l'intégration. Dans une ville internationale comme Genève, une personne peut

⁸ Liebig, T., *op. cit.*

tout à fait être au bénéfice d'un emploi qui ne nécessite pas de connaissances linguistiques particulières, être intégrée à la vie de son quartier, n'avoir jamais connu de problèmes avec la police, tout en n'ayant pas le niveau de langue requis par ces nouvelles dispositions. Dans ces cas-là, plus fréquents qu'on ne l'imagine, bien qu'il soit évidemment souhaitable de pouvoir proposer des cours de langue adaptés afin de favoriser la poursuite de l'intégration, un refus de renouvellement d'autorisation de séjour sur la base de lacunes sur le plan linguistique relèverait d'une rigueur excessive.

Le critère de la participation à la vie économique

Nous ne contestons pas que « *la volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation* » (art. 58, al.1, let. d) puisse constituer un critère permettant d'évaluer l'intégration. Cependant, le fait que l'avant-projet ne précise pas de quelle manière on devra considérer que cette « *volonté* » est démontrée suscite notre inquiétude. Dans le rapport explicatif, on lit par exemple : « *La situation idéale est celle des personnes ayant une situation professionnelle sûre, avec des perspectives sur le long terme.* » Eriger cette « *situation idéale* » en exemple est non seulement irréaliste en l'état actuel du marché de l'emploi, mais aussi inique envers l'étranger-ère qui assumera seul-e les conséquences d'une conjoncture sur laquelle il-elle n'a aucune prise. De fait, les articles concernant la participation à la vie économique doivent prendre en compte la conjoncture fort tendue, ainsi que les discriminations dont sont victimes les migrant-e-s sur le marché de l'emploi – discrimination à l'embauche, sous-enchère salariale, absence de reconnaissance des diplômes et de l'expérience préalable, etc. En l'état, ces articles laissent entendre qu'il ne dépend que de la volonté de l'étranger-ère de trouver (et de garder) un travail. Les associations de défense des migrant-e-s ont déjà souligné ce fait à de multiples reprises, tant il est vrai que ce critère existe également dans d'autres dispositions législatives (Loi sur la naturalisation, révisions précédentes de la LEtr). Il nous semble d'autant plus regrettable que cette révision n'ait pas saisi l'opportunité de formuler différemment cette exigence.

Le regroupement familial

L'avant-projet prévoit d'ajouter une condition supplémentaire afin de pouvoir accéder au regroupement familial. Ainsi, s'ils-elles veulent bénéficier de cette possibilité, les conjoint-e-s étrangers-ères de ressortissant-e-s suisses, de titulaires d'autorisations d'établissement ou de séjour devront désormais être aptes à communiquer dans une langue nationale, être inscrit-e-s, ou encore participer à cette fin à une mesure d'encouragement linguistique en Suisse. On notera que cette exigence n'est pas prévue pour les enfants.

L'objectif du regroupement familial est de permettre aux citoyen-ne-s suisses ainsi qu'aux étrangers-ères séjournant en Suisse de vivre en famille. Ce concept est notamment issu de l'article 8 CEDH qui garantit le respect de la vie privée et familiale. Il vise à protéger toute relation familiale, entretenue avec des parents proches qui jouent un rôle essentiel au sein de la famille, à la condition que cette relation soit étroite et effectivement vécue.

L'adoption de la LEtr en 2007 avait engendré de nouvelles conditions pour pouvoir bénéficier du droit au regroupement familial, telles l'exigence de la vie commune pour le-a conjoint-e étranger-ère d'un-e ressortissant-e suisse (art. 41) ou encore l'imposition d'un délai pour réunir les membres de la famille (art. 46). Si l'introduction de tels durcissements semblait déjà discutable, aujourd'hui la nouvelle exigence linguistique pose un véritable problème de légalité.

Le droit à la protection de la vie familiale et à la vie privée n'est pas absolu et peut être restreint pour certains motifs (art. 8 § 2 CEDH). L'ingérence dans ces droits est licite si elle est prévue par la loi et si elle répond à un intérêt légitime de l'Etat, comme la sauvegarde et le respect de la sécurité et de l'ordre publics. L'atteinte doit être proportionnée au but à atteindre. Or, et le rapport explicatif relatif à la procédure de consultation le dit explicitement, la Commission européenne considère que les tests de langue sont illicites en tant que condition du regroupement familial. Ainsi, si le projet de modification de la LEtr devait entrer en vigueur, la législation suisse consacrerait une exigence jugée illégale par la Commission européenne. Même si les décisions de la Commission européenne n'ont pas d'incidence directe sur la pratique suisse, on peut légitimement douter de la pertinence d'une telle modification.

De plus, l'introduction de l'exigence linguistique entraînera des inégalités de traitement inacceptables. En effet, conformément à l'art. 3 annexe 1 de l'accord entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP), le conjoint d'un étranger soumis à l'ALCP ne pourra être contraint de s'inscrire à une mesure d'encouragement linguistique, alors que le même conjoint rejoignant un citoyen issu d'un Etat tiers au titre du regroupement familial pourra être tenu de participer à une telle mesure⁹. Mais cette inégalité de traitement en ce qui concerne les conditions de regroupement familial ne touche pas que les étrangers-ères extra-européen-ne-s, elle touche également les Suisse-sse-s. En effet, le droit des conjoint-e-s de citoyen-ne-s suisses au regroupement familial est lui aussi soumis à la condition de satisfaire aux exigences linguistiques. Ces inégalités de traitement entre Suisse-sse-s et Européen-ne-s ont déjà été soulevées par le passé¹⁰, et il est regrettable que l'avant-projet vienne les renforcer encore. Les auteurs du rapport qui accompagne cette consultation estiment pourtant que de telles inégalités de traitement sont acceptables eu égard à l'intérêt public d'une intégration réussie.

Non-conformité avec les normes européennes, inégalité de traitement, on peine à comprendre l'intérêt de l'ajout d'exigences linguistiques afin de pouvoir bénéficier du droit au regroupement familial, si ce n'est pour rendre ce droit fondamental moins accessible et son prolongement plus indécis.

En outre, s'agissant de l'aptitude à communiquer dans une langue nationale, le rapport explique qu'il faudra tenir compte de la situation particulière de chacun (analphabétisme, niveau de formation, charge de travail, charges d'assistance familiale, âge, atteintes à la santé, violences physiques et psychiques, traumatismes, etc.). Or le texte de loi est beaucoup plus restrictif. En effet, l'art. 49a du projet prévoit que seules des raisons majeures pourront justifier une exception à l'exigence de prouver les connaissances linguistiques. Dîtes raisons majeures sont ensuite énumérés de manière exhaustive, soit : « *l'impossibilité avérée d'acquérir l'aptitude à communiquer dans une langue nationale en raison d'une maladie ou d'un handicap* » et « *l'impossibilité vraisemblable d'acquérir l'aptitude à communiquer dans une langue nationale dans un délai raisonnable pour cause d'illettrisme ou d'analphabétisme* » (article 49a, al. 2, let. a et b). Ainsi, si le législateur avait réellement souhaité tenir compte de la situation particulière de chacun-e comme mentionné ci-dessus, il aurait dû formuler l'alinéa 2 de l'article 49a de la manière suivante : « *sont **notamment** considérées comme raisons majeures...* »

Enfin, on déduit de l'exigence de prouver les connaissances linguistiques que si cette condition n'est pas remplie, le-a conjoint-e en question ne serait pas autorisé-e à venir en Suisse ou verrait son autorisation de séjour révoquée. Dans cette dernière hypothèse, la personne devrait donc quitter le pays, son-sa conjoint-e et ses enfants – non-soumis à cette exigence –, pour retourner dans son pays d'origine. Cette éventualité semble si peu concevable que la pertinence d'insérer une telle exigence dans la loi doit sérieusement être mise en doute.

Il ressort de ce qui précède que si la volonté du législateur de faire des connaissances linguistiques un objet important pour favoriser l'intégration des personnes susceptibles de bénéficier du droit au regroupement familial ne peut qu'être loué, le caractère contraignant ne semble pas la mesure adaptée pour y parvenir.

L'admission provisoire

Le terme « provisoire » est ici trompeur, puisque les levées de l'admission provisoire sont rares et que dans la très grande majorité des cas, l'admission provisoire est transformée en permis B ou s'éteint par l'acquisition de la naturalisation. La révision de la LEtr entrée en vigueur en 2008 avait renforcé l'intégration de cette population, par exemple en lui ouvrant davantage l'accès au marché du travail ou en introduisant des subventions fédérales aux cantons chargés de mettre sur pied des mesures d'intégration. Cette dynamique, logique et positive, doit se renforcer.

⁹ Cf. Rapport explicatif relatif à la procédure de consultation, p. 32.

¹⁰ Cette problématique a notamment fait l'objet d'une initiative parlementaire déposée par Andy Tschümperlin (10.427)

Lier l'admission provisoire à l'obligation de conclure une convention d'intégration ?

En introduisant un article 83a LEtr, l'avant-projet prévoit la possibilité d'ajouter aux conditions d'octroi de l'admission provisoire « *l'obligation de conclure une convention d'intégration* ». Dans le droit en vigueur, l'octroi et le renouvellement de l'admission provisoire découlent d'une décision de renvoi qui ne peut être exécutée en raison de son caractère impossible, illicite ou inexigible. Il est dès lors juridiquement incohérent et même contraire à certaines obligations de la Suisse liées au droit international d'ajouter simultanément une exigence d'intégration. La situation serait particulièrement problématique lorsque l'admission provisoire est prononcée au motif de l'illicéité du renvoi, soit en raison de l'interdiction absolue de renvoyer une personne vers un pays où elle serait exposée à des traitements inhumains et dégradants. Dans ce dernier cas, le conditionnement du séjour en Suisse à la conclusion d'une convention d'intégration deviendrait clairement illégal. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu maintes fois l'occasion de souligner que le respect de cette interdiction ne pouvait en aucun cas être conditionné par le comportement de l'étranger, ce que l'avant-projet propose néanmoins de faire.

Concrètement, si le renvoi d'une personne est clairement illicite mais que cette même personne refuse de se soumettre à une convention d'intégration ou n'en atteint pas les objectifs, que se passera-t-il ? Quel autre statut que celui déjà minimal de l'admission provisoire cette personne obtiendra-t-elle ? Le nouvel art. 83a LEtr risque d'aboutir à des situations peu claires sur le plan juridique et devrait donc être supprimé.

Tenir compte de la convention d'intégration pour l'octroi d'un permis B ?

En outre, par l'introduction de l'article 84 al. 5 LEtr, l'avant-projet propose que l'observation de la convention conclue lors de l'octroi de l'admission provisoire devienne l'une des conditions à remplir pour pouvoir prétendre ensuite à l'obtention d'une autorisation de séjour. Pourtant, dans le droit en vigueur, les exigences fixées pour l'obtention d'une autorisation de séjour sont déjà très élevées et les personnes admises à titre provisoire qui s'efforcent d'y répondre mériteraient d'être davantage soutenues. Loin de s'attaquer aux réels obstacles qui se dressent sur leur chemin d'intégration, l'avant-projet, par la mise en place de l'outil contraignant d'une convention d'intégration, fait peser une pression supplémentaire sur ces personnes.

Une population fragile qui n'a pas besoin de pressions supplémentaires

Le statut de l'admission provisoire est peu enviable. Le terme « provisoire » nuit en lui-même fortement à l'intégration. En effet, comment les titulaires de ce statut pourraient-ils se projeter dans un avenir en Suisse, alors qu'ils savent que leur statut est par définition « provisoire » ? La menace du renvoi demeure omniprésente dans les esprits, provoquant une angoisse qui ne favorise en rien l'intégration de personnes que l'exil a déjà placées dans une situation psychologique fragile.

Dans ce contexte pour le moins difficile, presque toutes les personnes admises à titre provisoire sont prêtes à de grands efforts, voire des sacrifices, pour obtenir l'autorisation de séjour. Il ne ressort aucunement des nombreux cas auxquels nous sommes quotidiennement confrontés une absence de volonté de s'intégrer. En revanche, les conditions de vie liées à ce statut représentent de véritables obstacles à l'intégration. Dès lors, l'avant-projet devrait s'atteler à lever ces obstacles, plutôt que d'instaurer un instrument de pression supplémentaire, sous la forme de conventions d'intégration.

Lever les vrais obstacles à l'intégration

Un récent rapport¹¹ a identifié pour les personnes admises à titre provisoire une série d'obstacles à l'intégration, voire de facteurs de marginalisation, pour lesquels il existe des solutions très concrètes. D'abord, la terminologie « provisoire », génératrice d'une insécurité peu propice à l'intégration, pourrait être abolie au profit par exemple du terme de « protection subsidiaire », expression largement utilisée dans d'autres pays pour qualifier ce statut. Par ailleurs, l'accès facilité à une autorisation de séjour après un certain délai (trois ans par exemple) aurait pour effet de

¹¹ Hodel, S., *Les femmes admises à titre provisoire à Genève, entre intégration et marginalisation*, Centre Social Protestant, Genève, 2011.

rassurer ces personnes quant à leur avenir dans leur pays d'accueil et donc de stimuler leur aspiration à s'y intégrer.

En ce qui concerne l'insertion sur le marché de l'emploi, le nouvel art. 83a al. 3 LEtr met en avant, spécifiquement pour les personnes admises à titre provisoire, « *l'objectif de l'intégration professionnelle* ». Or pour parvenir à cet objectif certes louable, il s'agirait avant tout d'améliorer sensiblement l'information aux employeurs sur l'accès au travail des titulaires de l'admission provisoire, et de simplifier les démarches administratives, actuellement rédhibitoires, liées à leur engagement. D'autres mesures mentionnées plus haut (protection contre la discrimination, reconnaissance des diplômes et expériences préalables, etc.) pourraient également contribuer à faciliter l'intégration professionnelle de ces personnes.

En outre, le fait de fixer comme objectif unique l'insertion professionnelle peut pousser les personnes concernées à s'intégrer « à tout prix ». Cette stratégie n'est pas forcément payante à long terme, car elle pousse les personnes à accepter des conditions de travail précaires qui, à force, peuvent porter atteinte à leur santé physique ou psychique et conduire à un retour à l'assistance. Comme l'autorisation de séjour sera plus que jamais liée à l'indépendance financière, le retour à l'assistance aura comme effet la perte de l'autorisation de séjour, mettant ainsi *de facto* et définitivement fin à tout élan vers l'intégration. En revanche, l'ouverture du dispositif d'intégration sur des mesures sociales permettrait aux personnes admises à titre provisoire de faire face au risque d'isolement et de marginalisation, et d'améliorer par ce biais-là leur insertion professionnelle.

Conclusion et revendications

Par cette prise de position, nos organisations espèrent avoir contribué de manière constructive aux réflexions autour de cet avant-projet, et souhaitent vivement que leurs remarques puissent être prises en compte lors de l'examen des résultats de la consultation. Elles souhaitent également que le Canton de Genève soutienne une prise de position fidèle à sa tradition humaniste et à ses engagements, qui se doivent d'être exemplaires en faveur de la promotion des droits humains.

Résumé de nos revendications :

- Renforcement de la protection contre la discrimination
- Mise en place de mesures incitatives concrètes pour favoriser l'intégration
- Abandon des exigences linguistiques pour le regroupement familial
- Abandon de l'obligation de conclure une convention d'intégration
- Renforcement des mesures d'encouragement linguistique adaptées
- Elimination des obstacles à l'intégration des migrant-e-s dans le domaine de l'emploi
- Abandon du terme « admission provisoire » au profit de la « protection subsidiaire »
- Mise en place de mesures d'intégration spécifiques et adaptées pour les personnes relevant du domaine de l'asile