

Rapport

**présenté par le Conseil-exécutif au Grand
Conseil**

**concernant la loi sur l'intégration de la
population étrangère (loi sur l'intégration, LInt)**

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	3
1.1 IMPORTANCE DE LA MIGRATION EN SUISSE.....	3
1.2 FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE	3
1.3 ÉVOLUTION ET PRINCIPE DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION SUISSE	4
1.3.1 CONFÉRENCE TRIPARTITE SUR LES AGGLOMÉRATIONS	4
1.3.2 LÉGISLATION FÉDÉRALE.....	5
1.3.3 PROGRAMMES DE POINTS FORTS POUR L'ENCOURAGEMENT À L'INTÉGRATION.....	5
1.3.4 NOUVELLE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE À PARTIR DE 2014	6
1.3.5 RÉVISION DE LA LOI FÉDÉRALE SUR LES ÉTRANGERS.....	7
1.3.6 LÉGISLATION DES AUTRES CANTONS	8
1.4 ÉTAT DES LIEUX DANS LE CANTON DE BERNE.....	8
1.4.1 ÉTRANGERS ET ÉTRANGÈRES DU CANTON DE BERNE	8
1.4.2 POLITIQUE DE L'INTÉGRATION ET D'ENCOURAGEMENT À L'INTÉGRATION DU CANTON DE BERNE ...	11
1.4.3 LOI SUR L'INTÉGRATION	12
1.5 RÉALISATION DES INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	14
2. COMMENTAIRES DES ARTICLES	14
2.1 CHAPITRE 1 : DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	14
2.2 CHAPITRE 2 : MESURES POUR ENCOURAGER L'INTÉGRATION	16
2.3 CHAPITRE 3 :TÂCHES DU CANTON, DES COMMUNES ET DES EMPLOYEURS.....	25
2.4 CHAPITRE 4 : FINANCEMENT	31
2.5 CHAPITRE 5 : CONTRAT DE PRESTATIONS.....	32
2.6 CHAPITRE 6 : EXÉCUTION	34
2.7 CHAPITRE 7 : DISPOSITIONS FINALES	34
3. PLACE DU PROJET DANS LE PROGRAMME GOUVERNEMENTAL DE LÉGISLATURE	34
4. RÉPERCUSSIONS	35
4.1 RÉPERCUSSIONS SUR LES FINANCES ET LE PERSONNEL	35
4.2 RÉPERCUSSIONS SUR LES COMMUNES.....	38
4.3 RÉPERCUSSIONS SUR L'ÉCONOMIE	39
5. RÉSULTAT DE LA PROCÉDURE DE CONSULTATION	39
5.1 GÉNÉRALITÉS.....	39
5.2 MODÈLE PAR DEGRÉ, ENTRETIEN PERSONNEL → CONSULTATION → CONVENTION D'INTÉGRATION.....	40
5.3 FINANCEMENT	41
5.4 REMANIEMENT DE LA LOI.....	41
6. PROPOSITION DU CONSEIL-EXÉCUTIF	43

1. CONTEXTE

1.1 IMPORTANCE DE LA MIGRATION EN SUISSE

Environ un tiers des habitants de la Suisse proviennent des milieux de la migration, c'est-à-dire qu'eux-mêmes ou leurs parents sont des immigrés. En 1990, 18 pour cent de la population ne possède pas le passeport helvétique. Ce taux passe à 21 pour cent en 2000 et à 22 pour cent fin 2009. Ces personnes sont cependant pour la plupart enracinées en Suisse, tout en maintenant un lien plus ou moins fort avec leur pays d'origine. Plus d'un cinquième des étrangers et étrangères sont nés et ont grandi ici.

1.2 FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

La politique migratoire suisse se fonde sur différentes bases légales, en fonction du groupe d'étrangers concerné.

Concernant ceux qui sont originaires des Etats membres de l'UE ou de l'AELE, ce sont les dispositions sur la libre circulation des personnes – en vigueur depuis 2002 – qui s'appliquent¹. Ces ressortissants sont fondamentalement soumis aux mêmes règles que les Suisses (principe de l'égalité de traitement), à l'exclusion des droits politiques.

La nouvelle loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)² est entrée en vigueur en 2008. Cette loi règle la question des autorisations et du séjour des ressortissants de pays non membres de l'UE ou de l'AELE. Les dispositions de la LEtr sont à maints égards beaucoup plus restrictives que les dispositions relatives à la libre circulation des personnes. Pour les personnes provenant d'« Etats tiers », l'accès au marché du travail est soumis à autorisation et se limite à la main-d'œuvre spécialisée et qualifiée, de sorte que l'immigration de ces ressortissants relève en première ligne du regroupement familial. La LEtr s'applique par ailleurs aux réfugiés reconnus comme tels, dont la proportion reste toutefois infime au regard de l'ensemble des ressortissants provenant d'Etats tiers.

La première loi sur l'asile fut adoptée en 1981. Elle a, depuis, fait l'objet de révisions périodiques conduisant à son renforcement. La question de l'asile a toujours figuré au centre des débats politiques et revient régulièrement à l'ordre du jour. Dans les faits, les requérants d'asile (demandeurs et personnes admises à titre provisoire)³ ne constituent qu'une part infime des étrangers résidant en Suisse. Ils représentent seulement 36 100 personnes sur l'ensemble de la population étrangère permanente, qui s'élève à 1,7 million de personnes à fin 2010.

¹ 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 (Accord sur la libre circulation des personnes, RS 0.142.112.681)

² RS 142.20

³ Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31)

L'article 121, alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)⁴ attribue à la Confédération la compétence de légiférer sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile. La Confédération en fait un tel usage que les cantons n'ont plus de marge pour réglementer l'admission, l'autorisation, le séjour et l'établissement. Ainsi, ils n'ont pas la latitude d'étendre les conventions d'intégration prévues à l'article 54 LEtr aux personnes étrangères qui en sont exemptées selon le droit fédéral.

Mais la Confédération n'est pas en mesure de réglementer l'intégration sans régler la collaboration avec les cantons. L'intégration est en effet une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes selon la LEtr. La Confédération doit coordonner sa politique avec celle des cantons dans les domaines où s'exercent en parallèle les compétences fédérales et cantonales. Par ailleurs, la Confédération n'est pas compétente dans certains domaines qui concernent la migration, tels que l'école obligatoire, la culture, la santé et l'aide sociale. Les cantons restent également souverains en matière de police des étrangers, en cas de menace ou de violation de l'ordre public et de la sécurité.

1.3 EVOLUTION ET PRINCIPE DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION SUISSE

1.3.1 CONFÉRENCE TRIPARTITE SUR LES AGGLOMÉRATIONS

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est devenue un acteur incontournable de la politique suisse d'intégration cette dernière décennie. Elle a été fondée le 20 février 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses afin de renforcer la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes et de promouvoir une politique commune des agglomérations. L'intégration est un de ses points forts depuis ses débuts. Dans son rapport du 29 juin 2009 intitulé *Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers*, la CTA adopte des propositions et des recommandations sur l'avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers à l'intention de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes. Elle recommande ainsi d'introduire un système d'accueil, de première information et d'entretien personnel contraignant pour tous les étrangers nouvellement arrivés, ce que la nouvelle loi consacre⁵. Il lui paraît essentiel que les étrangers puissent avoir un accès égal aux prestations de l'Etat, ce qui peut être réalisé par la traduction des informations dans les principales langues de la population migrante, le recours accru à l'interprétariat communautaire ou l'engagement de collaborateurs plurilingues. La CTA juge qu'il faut s'atteler en priorité à la formation, au travail et à l'intégration sociale.

⁴ RS 101

⁵ Article 6 du projet de loi

1.3.2 LÉGISLATION FÉDÉRALE

Au niveau fédéral, la question de l'intégration de la population étrangère a été réglée en premier lieu en 2005 par la LEtr et son ordonnance d'application⁶, qui attribuent cette tâche aux institutions publiques. L'intégration naît d'une cohabitation mutuellement respectueuse, fondée sur l'ordre juridique, au sein de la population résidente de Suisse. Ce processus requiert, de la part de la population indigène comme de la population étrangère, une certaine ouverture d'esprit et la volonté de collaborer⁷.

Les dispositions légales établissent les principes suivants de politique en matière d'intégration :

L'intégration selon la devise Exiger et donner : un équilibre doit être établi entre les efforts consentis par l'Etat pour l'intégration et les prestations d'intégration attendues de la population étrangère.

L'intégration par l'égalité des chances : l'intégration des étrangers peut être qualifiée de réussie lorsque les statistiques les classent, dans les différents registres de l'intégration, au même niveau que la population indigène à situation équivalente. Cet objectif ne peut être atteint qu'à la condition d'offrir à cette population étrangère les moyens réels de s'intégrer dans les différents domaines de la vie.

L'intégration en tant que tâche transversale publique : l'intégration est une tâche commune relevant autant de la société que des autorités appartenant aux trois niveaux institutionnels (Confédération, cantons et communes).

L'intégration au moyen des structures existantes : l'encouragement à l'intégration est une tâche relevant des structures en place. Tous les champs d'action de l'Etat touchant à la question de l'intégration en font partie. Ce n'est que si les structures en place n'offrent aucune (ou pas encore de) mesure correspondante, que des mesures complémentaires peuvent être envisagées.

1.3.3 PROGRAMMES DE POINTS FORTS POUR L'ENCOURAGEMENT À L'INTÉGRATION

L'encouragement à l'intégration de la Confédération passe par un programme de points forts et le financement de forfaits pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés. Le programme des points forts 2008-2011 de l'Office fédéral des migrations pour l'encouragement de l'intégration des étrangers prévoit des subventions dans le secteur de la langue et de la formation, des centres de compétences, des services d'interprétariat communautaire et des projets-modèles.

La responsabilité du secteur de la langue et de la formation a passé aux cantons en 2009, alors que la Confédération conserve le pilotage des autres.

⁶ Ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205)

⁷ Cf. art. 4 LEtr

1.3.4 NOUVELLE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE À PARTIR DE 2014

La collaboration entre la Confédération et les cantons va être revue. Le Conseil fédéral souhaite renforcer l'encouragement de l'intégration dans les structures existantes et étendre l'encouragement spécifique, pour lequel une augmentation des subventions fédérales de 20 millions de francs par an est envisagée. Concrètement, la manne fédérale ne serait plus distribuée directement, la direction opérationnelle (et stratégique partiellement) étant conférée aux cantons à partir de 2014. Ces subventions fédérales seront intégralement versées aux cantons moyennant des conventions portant sur les programmes d'intégration cantonaux.

Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont convenu que la Confédération et les cantons réalisent l'encouragement spécifique de l'intégration selon les trois piliers suivants :

- *Information et conseil*: mesures concernant la *primo-information* (nouveau), la *protection contre la discrimination* (nouveau) et les *centres de compétence Intégration* (actuel point fort 2A).
- *Formation et travail*: mesures concernant la *langue et la formation* (actuel point fort 1), *l'encouragement dans le domaine préscolaire* (projets-modèles ODM/CFM) et *l'employabilité*. Les programmes ont pour objectif de répondre aux besoins spécifiques des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés (actuels forfaits d'intégration).
- *Interprétariat interculturel* (actuel point fort 2B) et *intégration sociale*.

Les cantons assumeront des tâches élargies en comparaison à l'actuel programme des points forts. Leur sont attribuées les questions de l'encouragement préscolaire, de la primo-information (entretien personnel) et de la protection contre la discrimination. Et ils reprennent de la Confédération la responsabilité des centres de compétence et des services d'interprétariat communautaire. Celle-ci leur a demandé de préparer une stratégie détaillée de la mise en œuvre des trois piliers de l'intégration à partir de 2014.

Les cantons se verront remettre une enveloppe budgétaire pour l'encouragement spécifique à partir de 2014. Cependant, au moins 20 pour cent de l'investissement global sera dévolu au pilier 1 « Information et conseil » et au moins 40 pour cent au pilier 2 « Formation et travail ». Les cantons, qui ont le devoir de s'investir dans ces deux piliers conjointement avec les communes, emploient le reste du montant, soit au maximum 40 pour cent de l'investissement global, à leur guise pour les trois piliers. Au total, la Confédération entend consacrer 20 millions de francs de plus à l'encouragement spécifique de l'intégration. Ainsi, non seulement les cantons seront rétribués pour les tâches supplémentaires, mais encore ils obtiendront davantage d'argent de la Confédération pour leur mission d'encouragement à l'intégration. Cependant, la hausse de la participation fédérale n'est consentie que dans la mesure où cantons et communes allouent des moyens équivalents aux contributions financières fédérales prévues, à l'exception des subventions fédérales forfaitaires pour l'intégration des personnes

admises à titre provisoire et des réfugiés. Ces forfaits ne seront plus versés séparément, mais continueront d'être calculés selon les besoins et mis à disposition des cantons sans condition.

1.3.5 RÉVISION DE LA LOI FÉDÉRALE SUR LES ÉTRANGERS

Le 23 novembre 2011, le Département fédéral de justice et police a lancé la procédure de consultation sur une révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers. La future loi, qui s'intitulera *Loi fédérale sur les étrangers et sur l'intégration (LEI)*⁸, met l'accent sur l'intégration.

« Pour l'essentiel, le nouveau projet poursuit en effet les objectifs ci-après :

- renforcer le principe du caractère obligatoire et de la réciprocité de la politique d'intégration (principe « encourager et exiger ») ;
- préciser les critères normatifs d'intégration à prendre en considération dans les décisions relevant du droit des étrangers ;
- inscrire dans la législation sur les étrangers les conditions d'intégration liées à l'octroi de l'autorisation de séjour et de l'autorisation d'établissement, à l'autorisation de procéder au regroupement familial des ressortissants des Etats tiers et à la levée de l'admission provisoire ;
- introduire une obligation de conclure une convention d'intégration à certaines conditions et introduire la recommandation en tant que nouvel instrument du droit d'intégration ;
- clarifier la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans la politique d'intégration en tenant compte de l'étroite collaboration avec les communes et des acteurs non étatiques de l'économie et de la société ;
- réorienter l'encouragement de l'intégration vers les programmes d'intégration cantonaux, adapter les dispositions relatives au financement de l'encouragement de l'intégration de la Confédération et regrouper le crédit d'intégration avec le forfait d'intégration ;
- renforcer le mandat d'information par la primo-information de tous les nouveaux arrivants et par des mesures rapides en faveur des personnes ayant des besoins d'intégration particuliers ;
- inscrire dans la loi la contribution des employeurs à l'intégration des travailleurs et des membres de leur famille ;
- renforcer l'approche axée sur les structures ordinaires selon laquelle l'intégration doit se dérouler en premier lieu dans les principaux domaines de la vie, notamment à l'école, dans la formation et la profession, dans le quartier, etc., en complétant de manière ciblée les lois spéciales relevant de la compétence fédérale »⁹.

⁸ Ci-après révision LEtr

⁹ http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug/vn-ber-f.pdf

1.3.6 LÉGISLATION DES AUTRES CANTONS

La plupart des cantons ont légiféré sur l'intégration à divers niveaux :

- Les cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Neuchâtel, Soleure et Zurich mentionnent l'intégration dans la constitution cantonale.
- Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Neuchâtel et Vaud ont une loi sur l'intégration.
- Jura, Zurich et Zoug se contentent d'une ordonnance sur l'intégration.
- Soleure règle l'intégration en détail dans la loi sur l'aide sociale.
- Argovie, Glaris, Grisons, Lucerne, Nidwald, Obwald, St-Gall, Schwyz, Uri, Tessin, Thurgovie et Valais ont opté pour des dispositions dans la loi ou l'ordonnance d'introduction de la loi fédérale sur les étrangers.
- Actuellement, outre Berne, Appenzell Rhodes-Extérieures, Valais et Zoug préparent de nouvelles bases légales sur l'intégration.

1.4 ETAT DES LIEUX DANS LE CANTON DE BERNE

1.4.1 ETRANGERS ET ÉTRANGÈRES DU CANTON DE BERNE¹⁰

Dans le canton de Berne vivent à l'heure actuelle 980 000 personnes, dont 130 000 de nationalité étrangère, soit 13,4 pour cent. Ce qui classe Berne en dessous de la moyenne comme en dessous de la valeur médiane des cantons. Les flux migratoires ne dégagent pas d'augmentation marquante ces dernières années : le taux de population étrangère a augmenté seulement de 1,7 pour cent depuis 1999.

Répartition

La population étrangère est très inégalement répartie dans le canton. Alors qu'elle s'élève à près de 30 pour cent dans l'ex-district de Bienne, elle ne dépasse pas 5 pour cent dans ceux de Signau et de Schwarzenburg. La grande majorité réside en ville, dans les agglomérations et dans quelques communes éparses où l'industrie est fortement présente.

Composition

Environ 58 pour cent de la population étrangère du canton de Berne est originaire d'un pays de l'UE ou de l'AELE. Les ressortissants et ressortissantes d'Allemagne, d'Italie, du Portugal et d'Espagne sont les plus nombreux. En provenance de pays tiers, ceux de Serbie, de Macédoine, de Turquie et de Croatie sont les plus nombreux. La composition a bien changé ces dix dernières années suite à la libre circulation des personnes : les personnes venant

¹⁰ Ces chiffres proviennent de l'étude intitulée *Integration im Kanton Bern – Migrationenbevölkerung und Integrationsförderung im Fokus* sur l'intégration dans le canton de Berne, publiée en février 2011 par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de Neuchâtel. Elle peut être commandée auprès de la Division Intégration du canton de Berne.

d'Allemagne (+ 147 pour cent), du Portugal et de France ont augmenté, alors que celles d'Italie, d'Espagne et de Serbie ont diminué.

Permis de séjour

Près de 60 pour cent de la population originaire de l'UE et de l'AELE bénéficie d'un permis d'établissement, pour 53 pour cent de la population originaire d'un pays tiers.

Les personnes des milieux de l'asile représentent 4 pour cent de la population issue de la migration. Leur nombre est plus élevé dans la partie francophone du canton que dans les autres régions considérées (Berne, Bienne, communes alémaniques).

Les personnes de l'espace UE/AELE sont des migrants économiques, 78 pour cent des hommes et 61 pour cent des femmes ayant obtenu un permis de séjour pour « exercice d'une activité lucrative non contingentée ».

Le travail et le regroupement familial sont les deux motifs de migration des pays tiers à égalité, quoique fortement différenciés selon le sexe. En effet 37 pour cent des migrantes et 33 pour cent des migrants mentionnent le regroupement comme motif, alors que 34 pour cent des femmes et 39 pour cent des hommes indiquent le travail.

Pyramide des âges

La population étrangère se compose principalement de personnes en âge de travailler, entre 20 et 50 ans. Les hommes y sont majoritaires. La représentation des sexes est équilibrée en revanche dans le groupe des enfants et chez les personnes âgées.

La proportion d'enfants ne cesse de diminuer. Dans la population d'origine turque, par exemple, les naissances sont passées de 7 pour cent à 4 pour cent ces vingt dernières années. Cela n'empêche pas la population d'origine turque et celle d'origine serbe d'être plus jeunes que les autres groupes.

Langue et religion

En 2000, 70 pour cent des personnes provenant de l'espace UE/AELE parlent l'une des langues nationales, ce qui, avec 40 pour cent, est plus rarement le cas des personnes de pays tiers.

80 pour cent des personnes du premier groupe appartiennent à l'une des trois religions chrétiennes reconnues (catholique, protestante et catholique-chrétienne). 40 pour cent de celles du deuxième groupe sont musulmanes. La majorité de la population musulmane vient des Balkans et de Turquie.

Formation

Les ressortissants de l'espace UE/AELE titulaires d'un titre universitaire représentent 39 pour cent de la population active, les ressortissantes 36 pour cent. Ces chiffres s'élèvent respectivement à 19 pour cent et 20 pour cent pour les personnes de pays tiers.

En revanche, seules 24 pour cent des personnes du premier groupe disposent uniquement d'un certificat du secondaire I, alors que c'est le cas pour 28 pour cent des hommes et 42 pour cent des femmes du second groupe.

Au secondaire II, 7 pour cent des jeunes étrangers fréquentent le gymnase l'année scolaire 2010-2011, alors que les jeunes Suisses sont 16 pour cent. La majorité des jeunes, qu'ils soient issus des milieux de la migration ou pas, optent pour un apprentissage. Au printemps 2010, le nombre des étrangers du secondaire I sans solution pour la suite s'élève à 27 pour cent dans la partie francophone du canton et à 35 pour cent dans la partie alémanique. Par comparaison, seuls 5 pour cent des garçons et 8 pour cent des filles suisses se trouvent dans la même situation.

Activité lucrative

Le nombre de ressortissants de l'UE/AELE qui exercent une profession en Suisse s'élève à 86 pour cent, celui des ressortissantes à 73 pour cent. Ces chiffres ne sont plus que 70 pour cent et 54 pour cent respectivement dans le groupe des pays tiers.

L'administration cantonale compte 14 pour cent d'agentes et agents étrangers, dont la majorité est originaire d'un pays de l'UE/AELE.

Le chômage frappe plus la population étrangère que la population suisse : 3 pour cent des hommes et 5 pour cent des femmes de l'UE/AELE sont au chômage pour 17 pour cent des migrants et 13 pour cent des migrantes des pays tiers.

Aide sociale

Et comme dans les autres cantons, les étrangers résidant à Berne sont beaucoup plus nombreux à l'aide sociale que les Suisses : 11,7 pour cent en 2010 alors que le taux des seconds s'élève à 2,9 pour cent¹¹.

La nationalité n'est pas seule en cause, le milieu socioéconomique et le niveau de formation de la population résidente étrangère sont d'autres raisons du risque de dépendre de l'aide sociale. Le premier rapport social du canton de Berne publié en 2008 montre que plus le niveau de formation est faible, plus le risque de recourir à l'aide sociale est élevé. En 2010, plus de deux tiers des personnes étrangères à l'aide sociale n'ont pas de formation professionnelle. Jouent également un rôle les difficultés linguistiques et culturelles dues à un regroupement familial tardif, qui peuvent entraîner des difficultés scolaires, restreindre le choix de la profession et de la formation postobligatoire.

En comparaison intercantonale, l'économie bernoise compte peu de migrants bien formés des pays du nord de l'UE, qu'elle attire moins que d'autres cantons, Berne ne possédant pas de

¹¹ Statistique de l'aide sociale du canton de Berne 2010, Office fédéral de la statistique

secteur tertiaire fort (banque, assurance, pharmacie) et aucune organisation internationale majeure n'y ayant son siège.

Avec un taux relativement élevé d'étrangers à l'aide sociale, et les dépenses publiques que cela implique, des mesures spécifiques d'encouragement à l'intégration s'imposent, comme des cours de langue ou d'intégration. Parallèlement, il est indispensable que les personnes en question entreprennent tout ce qui est possible pour s'intégrer et subvenir à leurs besoins. Si elles ne le font pas, c'est-à-dire si elles ne remplissent pas les mesures exigées et convenues, il est inévitable qu'elles s'exposent à des sanctions selon la loi sur l'aide sociale. Le présent projet de loi prévoit que celles-ci peuvent avoir des conséquences sur leur autorisation de séjour.

Santé

Le quatrième rapport sur la santé du canton de Berne¹² démontre l'influence des déterminants sociaux sur la santé et l'espérance de vie de la population bernoise. Les femmes et les hommes bénéficiant d'un niveau de formation et d'un revenu élevés ont une chance significativement plus élevée de jouir d'un bon état de santé général. Il ne paraît donc pas étonnant que la position socioéconomique des personnes migrantes pègre sur leur santé. Les comportements à risques (fumée, boisson, obésité) sont aussi plus répandus parmi elles. Le rapport sur la santé montre qu'il ne s'agit pas d'un manque d'information mais bien d'un manque de motivation et de potentiel.

Criminalité

Selon la statistique, 38 pour cent des délits pénaux commis dans le canton de Berne sont le fait de personnes étrangères, alors qu'elles commettent 29 pour cent des infractions à la législation sur les stupéfiants. Le nombre d'étrangers condamnés est resté constant ces dernières années, quand il n'a pas légèrement diminué.

Il en est de même des jugements concernant les mineurs. Mais les étrangers y représentent 46 pour cent des personnes condamnées pour infraction à la loi sur les stupéfiants. La statistique des condamnations ne reflète pas nécessairement le tableau réel des jugements d'étrangers, car elle comptabilise également le tourisme criminel des personnes sans permis de séjour.

1.4.2 POLITIQUE DE L'INTÉGRATION ET D'ENCOURAGEMENT À L'INTÉGRATION DU CANTON DE BERNE

La Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)¹³ contient plusieurs principes dont la portée est déterminante dans le registre de l'intégration de la population étrangère. Ainsi, il doit être tenu compte des besoins des minorités linguistiques et culturelles¹⁴, l'égalité de droit

¹² Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, 2010

¹³ RSB 101.1

¹⁴ Art. 4 ConstC

est garantie, et toute discrimination, notamment en raison de la race, de la couleur, du sexe, de la langue et de l'origine est interdite¹⁵.

A l'instar de la tendance observée dans les autres cantons suisses, la question de l'intégration est peu à peu devenue un thème politique incontournable. Suite à un postulat déposé en 1996 par la députée Barbara Gurtner, le Conseil-exécutif crée temporairement en 2003 un Bureau cantonal de l'intégration auprès de la SAP, bureau dont l'existence est définitivement confirmée en 2006, sur la base d'une étude complémentaire.

En 2007, le Conseil-exécutif établit des lignes directrices cantonales en matière d'intégration, se dotant ainsi d'une base stratégique en matière de politique de l'intégration. En 2008, la Commission cantonale pour l'intégration de la population étrangère (Commission de l'intégration) est créée. Présidée par le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale, elle fait office d'organe consultatif en matière de politique cantonale de l'intégration et se réunit plusieurs fois par année. Y sont représentés des spécialistes de l'intégration, des représentants de la population étrangère, des représentants des communes ainsi que des députés des divers partis. La rédaction d'un programme d'intégration à l'attention de l'Office fédéral des migrations d'ici à 2013 représente une étape majeure de la politique cantonale en la matière. Ce papier servira de base à l'encouragement spécifique de l'intégration à Berne dès 2014.

1.4.3 LOI SUR L'INTÉGRATION

Lors de sa session de novembre 2007, le Grand Conseil a adopté la motion de la députée Barbara Mühlheim, requérant l'élaboration d'un acte contraignant en matière d'intégration (M172/2007). Le projet de loi sur l'intégration, qui se réfère aux lignes directrices sur l'intégration du canton de Berne, a été suivi en permanence par la Commission de l'intégration. On n'a pas hésité par ailleurs à faire appel sur divers sujets à des experts et à d'autres milieux intéressés.

Le projet s'appuie sur les principes de la législation sur les étrangers, prend pour modèle la loi bâloise sur l'intégration comme préconisé par la motion Mühlheim et respecte les lignes directrices formulées par le Conseil-exécutif. Et il tient déjà compte de certains éléments figurant dans la révision en cours de la loi fédérale sur les étrangers.

Ainsi, étrangers et étrangères vivant ici ont l'obligation de se familiariser avec les conditions de vie de notre pays et d'acquérir une des langues officielles du canton. Ce sont avant tout l'environnement personnel, la vie dans la commune et le lieu de travail qui leur permettent de se familiariser avec les rapports dans la société et les conditions de vie. En outre, leur contribution à l'intégration se manifestera notamment par le respect de la sécurité et de l'ordre public ainsi

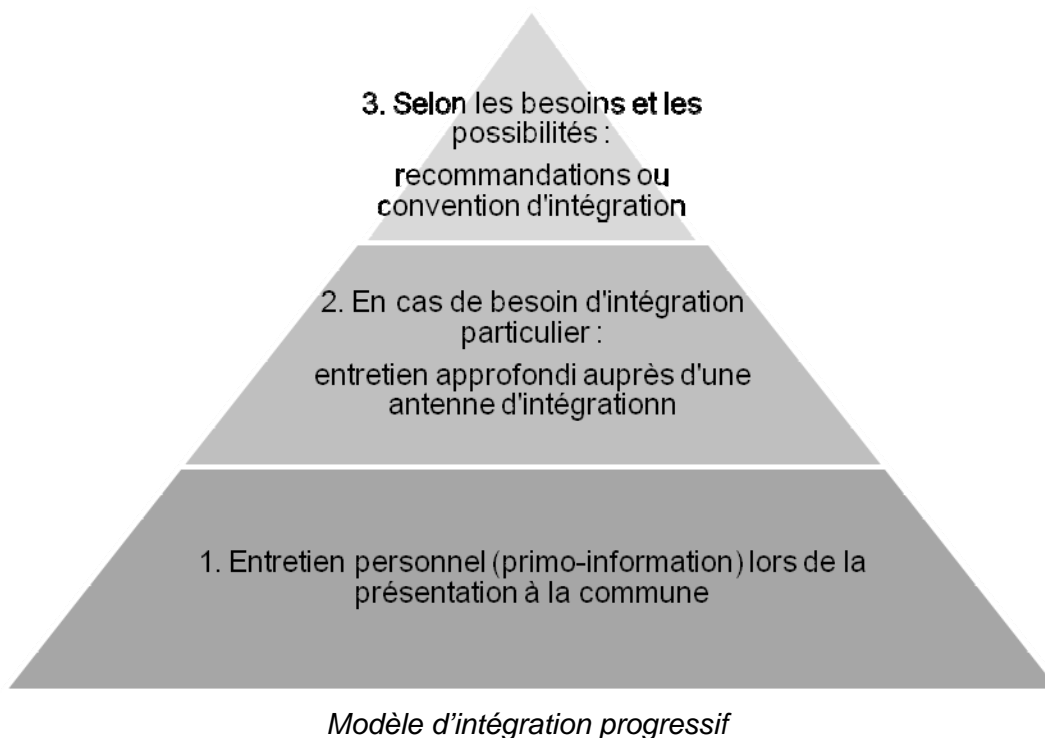
¹⁵ Art. 10 ConstC

que par la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation. Le projet de loi contient divers instruments pour informer et conseiller les nouveaux arrivants dans la commune, leur faire connaître leurs droits et leurs devoirs ainsi que les prestations d'intégration exigées, de manière contraignante si nécessaire.

La loi prévoit un modèle d'intégration à plusieurs degrés (voir graphique ci-après), basé sur la primo-information (entretien personnel obligatoire) préconisée par la Confédération, sur l'approfondissement offert par les antennes d'intégration et qui exige des prestations d'intégration fixées dans des conventions contraignantes. Au moment où les étrangers viennent s'annoncer en personne, les communes les informent de leurs droits et devoirs, des conditions de vie dans la commune ainsi que de l'offre en matière d'intégration. Ce premier entretien personnel peut être plus ou moins étendu. La commune détermine au moyen d'un canevas si la personne en question a besoin d'informations approfondies sur certains sujets ou si elle a des besoins d'intégration particuliers. Dans un tel cas, elle l'envoie à l'antenne d'intégration pour un entretien approfondi obligatoire. Celle-ci émet des recommandations aux personnes qui ont besoin de mesures d'intégration (telles qu'un cours de langue, de formation ou de perfectionnement) et les aide à les réaliser si nécessaire. L'autorité de migration peut exiger leur exécution par convention dans les cas indispensables et autorisés. La primo-information a pour but de dispenser l'information à l'arrivée de la nouvelle personne, au moment où elle en a le plus besoin et où elle y est la plus attentive. Les communes, qui en sont responsables, bénéficient de l'aide du canton et des antennes d'intégration.

En contrepartie, le canton garantit une offre appropriée de cours de langue et d'intégration aisément accessibles.

La LEtr prévoit que l'octroi et la prolongation d'une autorisation de séjour peuvent être conditionnés à l'obligation de suivre un cours de langue ou d'intégration fixée par une convention. Une telle convention d'intégration ne peut cependant être signée qu'avec le petit nombre de personnes ne disposant pas du droit de résider en Suisse.



1.5 RÉALISATION DES INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

En plus de mettre en œuvre la motion Mühlheim, le présent projet de loi tient compte des revendications de la motion Messerli (256/2007) *Intégration des migrants et des migrantes et valeurs fondamentales*, qui va dans la même direction que la première. Suite à leur adoption sous forme de postulat par le Grand Conseil sur proposition du Conseil-Exécutif à la session d'avril 2008, les points 1 et 3 à 6 ont été intégrés à la préparation de la nouvelle loi. Y a aussi été intégré le point 5 de la motion Messerli (78/2009) *Favoriser l'intégration des migrantes*, adopté à la session de septembre 2009.

Ces interventions seront considérées comme réalisées par l'adoption de la nouvelle loi.

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

2.1 CHAPITRE 1 : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1 (But et objet)

Alinéa 1

La loi a pour but d'encourager l'intégration des personnes étrangères. Cet objectif est atteint par plusieurs moyens : d'une part étrangers et étrangères apportent leur propre contribution, d'autre part le canton et les communes prennent des mesures pour favoriser l'intégration.

Alinéa 2

La loi vise l'égalité des chances pour la population étrangère. Elle définit l'égalité des chances comme une tâche fondamentale de l'Etat et comme une condition indispensable à l'intégration de la population étrangère. Il va de soi que chacun et chacune doit y contribuer et saisir la chance qui lui est offerte. Quant aux obstacles, on s'efforcera de les aplanir.

Alinéa 3

La loi crée les conditions permettant de mettre en œuvre le principe « exiger et donner ». Outre les objectifs qui viennent d'être mentionnés, la loi fixe également la contribution de la population étrangère à son intégration.

Alinéa 4

La LEtr prescrit que les cantons et les communes tiennent aussi compte des objectifs de l'intégration¹⁶. La loi bernoise définit donc les tâches du canton et des communes en la matière.

Article 2 (But de l'intégration)

Alinéa 1

Cette disposition définit le but de l'intégration comme la cohabitation constructive et respectueuse de la population étrangère et de la population suisse, fondée sur les lois en vigueur et les valeurs qu'elles véhiculent.

Alinéa 2

Les principaux domaines d'intégration sont mentionnés. Il s'agit essentiellement de la formation et de la participation à la vie économique, sociale et culturelle¹⁷.

Alinéa 3

L'article 4, alinéa 2 LEtr indique que l'intégration doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle. Ce qui définit d'emblée le groupe cible des mesures d'intégration, dont les destinataires sont précisément décrits dans la révision LEtr : l'encouragement de l'intégration est destiné aux titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement, aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés¹⁸. Les mesures prévues dans le présent projet cantonal se limitent également à ce groupe. Les personnes dont la procédure d'asile est en cours, ou terminée, assortie d'une mesure d'expulsion valide, ainsi que celles qui ne possèdent pas de permis de séjour (sans papiers) n'en font pas partie. Cependant, certaines mesures peuvent bénéficier à l'ensemble de la population, Suisses et Suissesses compris (p. ex. une campagne de sensibilisation contre la discrimination).

¹⁶ Art. 53, al. 1 révision LEtr

¹⁷ Art. 53 révision LEtr

¹⁸ Art. 53a révision LEtr

Par ailleurs, les dispositions s'appliquent aussi bien aux personnes étrangères de l'espace UE/AELE qu'à celles des pays tiers, dans la mesure où il n'en est pas disposé autrement.

2.2 CHAPITRE 2 : MESURES POUR ENCOURAGER L'INTÉGRATION

Principes

Article 3

L'intégration est un processus réciproque dont la réussite dépend de l'engagement tant de la population étrangère que de la population suisse. Il est donc essentiel que les étrangers soient disposés à s'intégrer¹⁹. Les points suivants sont déterminants :

Lettre a : apprentissage de la langue nationale

Les connaissances linguistiques sont importantes dans un processus d'intégration. Il est ainsi attendu des étrangers et étrangères vivant dans le canton de Berne qu'ils se familiarisent avec l'allemand standard ou le français selon leur lieu de domicile (à Bienne, l'une des deux langues officielles). L'entretien d'information obligatoire pour toute personne fraîchement arrivée de l'étranger (primo-information ; article 6 ss) permet de lui communiquer cette exigence et de l'orienter vers le cours de langue approprié et d'autres mesures d'intégration. En principe, la personne étrangère suivra ces cours de façon volontaire. Toutefois, il est possible, si cela s'avère nécessaire, de contraindre le groupe cible défini par la LEtr et l'OIE à acquérir la langue en établissant une convention d'intégration de l'autorité de migration (art. 9)²⁰.

La loi établit que l'acquisition de la langue se fait en fonction des possibilités et des capacités de la personne concernée. L'on tient ainsi compte du fait que certaines personnes peu habituées aux études, de même que les analphabètes ou encore les personnes illettrées, ont plus de mal à acquérir une langue²¹. Il n'existe à l'heure actuelle aucun outil adapté à la constellation linguistique suisse (plurilinguisme, dialecte et langue standard) permettant de mesurer l'état des connaissances linguistiques et pouvant refléter la situation propre à notre pays en ce qui concerne l'apprentissage et la pratique de nos langues par la population étrangère. D'un point de vue technique, il n'est pas possible non plus d'appliquer les niveaux de compétences du portefeuille européen des langues pour évaluer les connaissances linguistiques de la population étrangère. C'est pourquoi le projet renonce à fixer des exigences minimales. A l'échelon national, les exigences détaillées, notamment le niveau de langue requis, seront réglémentées dans les dispositions d'exécution de la révision de la LEtr²².

¹⁹ Art. 4, al 3 LEtr

²⁰ Art. 58, al. 1, lit. c et art. 58a, al. 2, ainsi qu'art. 26a, al.1, lit. b, art. 42, al. 1, lit. b, art. 44, al. 1, lit. d révision LEtr

²¹ Art. 49a, al. 1 et 2 révision LEtr

²² Rapport explicatif relatif à la procédure de consultation concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration) du 23 novembre 2011, art. 34, al. 2, lit. c, et al. 4, p. 30

Lettre b : volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation

De façon générale, l'on attend de toute personne résidant dans le canton de Berne qu'elle subviene elle-même à ses besoins²³. L'activité lucrative étant l'un des pivots de l'intégration dans la société, la politique sociale menée par le canton de Berne fait de l'intégration économique l'une de ses priorités. Une attention particulière est portée à ce titre aux jeunes et aux jeunes adultes (offres transitoires, programmes de mentoring) ainsi qu'à l'insertion des personnes au bénéfice de l'aide sociale (programmes d'occupation, aide sociale incitative). Si une personne a droit à des prestations sociales ou qu'elle bénéficie de l'aide sociale, son insertion sur le marché du travail et l'acquisition d'une formation font l'objet d'une réglementation spécifique.

Dans le cadre de l'entretien obligatoire mené avec les étrangers et étrangères récemment arrivés, ceux-ci sont informés des attentes placées en eux concernant leur participation à la vie économique et l'acquisition d'une formation²⁴. En outre, les ressortissants et ressortissantes des Etats tiers sont liés par les dispositions de la LEtr et de l'OIE. Les dispositions relatives au droit de séjour mettent l'accent sur l'indépendance économique. Celle-ci est une condition sine qua non du regroupement familial. Un étranger qui perçoit l'aide sociale peut se voir refuser la prolongation de son autorisation de séjour ; si une aide sociale conséquente lui a été versée de façon durable, son permis d'établissement peut lui être retiré. Ainsi la loi stipule que le canton et les communes doivent garantir aux étrangers un accès égal aux emplois (art.12, al. 1).

Lettre c: respect de la sécurité et de l'ordre public

La question du respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale n'est pas réglée explicitement dans la loi. L'ordre juridique établi doit être respecté par toutes les personnes résidant en Suisse quelle que soit leur nationalité²⁵. Toute personne violant l'ordre juridique et commettant ainsi une infraction punissable est poursuivie en application des lois en vigueur. Selon le genre et la gravité de l'infraction commise, son auteur étranger peut se voir refuser toute nouvelle prolongation de son autorisation de séjour ou se voir retirer son permis d'établissement et s'exposer ainsi à une décision de renvoi du territoire suisse.

La loi offre par ailleurs un effet préventif en prévoyant d'informer la population étrangère résidente sur ses droits et ses obligations ainsi que sur les conséquences de ses actes (art. 6 ss).

²³ Art.6 Cst. et art. 8, al. 2 ConstC

²⁴ Art. 58 al. 1, lit. d révision LEtr

²⁵ Art. 58 al. 1, lit. a révision LEtr

Article 4 (Encouragement de l'intégration)

Alinéa 1

L'encouragement de l'intégration s'effectue d'abord dans les structures ordinaires (école, formation, travail, santé, etc.). Les mesures spécifiques sont à considérer uniquement comme des compléments à l'offre ordinaire. C'est un des principes de la loi, qui s'applique à tous les domaines touchés par l'intégration. Et il concerne en particulier les personnes étrangères déjà présentes en Suisse, qui participent à ces structures. La révision de la LEtr est basée sur ce principe²⁶. Les mesures d'encouragement spécifique serviront donc d'abord à compléter l'offre des structures ordinaires et à combler les lacunes. D'autre part, elles soutiendront les structures ordinaires dans l'accomplissement de leur mandat d'intégration.

Alinéa 2

Lettre a

Diverses conditions président à l'encouragement de l'intégration, qui, de plus, n'a pas à être schématique, mais au contraire à s'exercer là où le besoin s'en fait sentir. L'aide tient compte des possibilités personnelles et, conformément au principe de subsidiarité, uniquement dans la mesure nécessaire. Il convient d'utiliser les capacités et de les accroître.

Lettres b à d

Des points seront définis dans les domaines sensibles, où le besoin d'encouragement de l'intégration sera très soigneusement recensé. L'égalité des hommes et des femmes, en particulier, est un élément qui concerne l'encouragement de l'intégration dans son ensemble. Il convient d'en tenir compte dans l'application de toutes les dispositions de la présente loi. La situation particulière des enfants, des jeunes et des jeunes adultes doit aussi être prise en considération. Il s'agit de créer une incitation précoce et positive en faveur de l'intégration individuelle, et d'éviter le coût sociétal de la marginalisation, au moyen d'une orientation ciblée et préventive. Il convient d'impliquer enfants et adolescents, en particulier les nouveaux arrivés, le plus tôt possible.

Article 5 (Antennes d'intégration)

Alinéa 1

Les antennes d'intégration accomplissent une tâche de conseil. Elles conseillent aussi bien les particuliers étrangers et suisses que les communes, les autorités ainsi que les organisations privées et publiques sur les questions d'intégration. Le nouveau modèle, basé sur la définition des besoins d'information pour les personnes étrangères nouvellement arrivées dans le canton,

²⁶ Art. 2, al. 3 Ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205) et art. 53b révision LEtr

prévoit que les antennes assument également la tâche de conseiller les personnes qui leur sont adressées pour cette raison par les communes.

Alinéa 2

La SAP est tenue de mettre à disposition de la population bernoise des antennes d'intégration, dans les diverses régions du canton si possible. Elle déterminera si les centres existants peuvent faire ce travail et si l'offre doit être complétée.

Il existe en effet dans toutes les régions du canton de Berne des centres de consultation sur l'intégration, qui sont mandatés par l'Office fédéral des migrations avec lequel ils ont signé un contrat de prestations, mais pas par le canton. Ces *centres de compétence Intégration* exercent une fonction charnière au niveau cantonal et dans les grands centres urbains, et jouent un rôle-clé comme points de contact et services de coordination en faveur des migrants, des communes, des particuliers et des organisations engagés à titre bénévole, professionnel ou privé dans le processus d'intégration. Ils sont financés par les communes et par la Confédération dans le cadre du programme des points forts 2008-2013 pour l'encouragement de l'intégration.

A Berne, il en existe actuellement trois répartis sur cinq sites: le Centre d'information et d'action pour étrangers et étrangères isa de Berne avec des filiales à Berthoud et à Langenthal, Multimondo à Bienne et KIO (Kompetenzzentrum Integration Thun-Oberland) à Thoune. La Confédération entend se retirer du financement direct des centres de compétences, qui s'intituleront désormais *antennes d'intégration* dans la loi bernoise. Le financement sera assumé par le canton, qui pourra utiliser une partie des subventions obtenues par le biais du programme convenu avec la Confédération pour l'encouragement à l'intégration.

Alinéas 3

C'est la SAP qui désignera les antennes d'intégration, d'entente avec les communes de la région. En général, il y en aura une pour plusieurs communes ou pour toute une région.

Alinéa 4

La SAP conclura avec les organismes responsables des antennes d'intégration des contrats de prestations garantissant que celles-ci s'acquittent de leurs tâches. Il s'agit en effet de s'assurer que toutes les communes puissent recourir à ces antennes et que tous les étrangers puissent y avoir accès. Le financement cantonal est subsidiaire (art. 18, al. 2): il intervient après d'éventuelles subventions de la Confédération, des communes ou de tiers.

La SAP peut attribuer des tâches supplémentaires aux antennes par contrat de prestations. Il peut s'agir de formation permanente dans des sujets concernant l'intégration: égalité femmes-hommes, violence domestique dans le patriarcat, etc.

Article 6 (Premier entretien dans la commune)

Alinéa 1

L'information obtenue par les étrangers à leur arrivée et leur perception des premiers contacts avec les autorités suisses sont déterminantes pour la réussite de leur intégration. Pour partir sur de bonnes bases, il est essentiel que l'information soit dispensée sans attendre, qu'elle s'adresse à tous et qu'elle soit à la fois généralisée et axée sur les besoins. Ceux-ci dépendent de la provenance : de l'étranger, d'un autre canton ou d'une commune bernoise, et de la date d'arrivée en Suisse.

Les étrangers nécessitant une autorisation de courte durée, de séjour ou d'établissement doivent déclarer leur arrivée à l'autorité compétente du lieu de résidence ou de travail en Suisse avant la fin du séjour non soumis à autorisation ou avant le début de l'activité lucrative²⁷. La législation en vigueur ne prévoit pas l'obligation de se présenter en personne, obligation qu'introduit la loi sur l'intégration afin que toute personne provenant de l'étranger puisse désormais être enregistrée. C'est dans ce cadre que se déroule le premier entretien personnel, qui a lieu en général au service des habitants de la commune. Cette disposition est obligatoire pour tous les adultes et les jeunes âgés de 15 ans ou plus. Comme ces jeunes ne sont pas automatiquement scolarisés, il convient de les informer rapidement des possibilités de formation s'offrant à eux. Pour les plus jeunes, la commune est libre de décider s'il est judicieux de les convier à un entretien personnel.

Alinéa 2

Il est désormais prévu au niveau fédéral que les cantons assurent la primo-information des personnes nouvellement arrivées en Suisse²⁸. Etendre cette obligation à tous les étrangers qui viennent d'un autre canton ou d'une autre commune bernoise ferait exploser les dépenses. De plus, il ne paraît pas nécessaire d'avoir un tel entretien avec tous, la plupart étant déjà bien intégrés en Suisse. Et établir des critères pour le groupe cible semble difficile. Introduire un entretien destiné à tout nouvel arrivant étranger, comme prévu dans la révision LEtr résoudra à terme la question. Les structures ordinaires permettront en fin de compte de connaître les personnes déjà installées en Suisse qui sont mal intégrées et de prendre les mesures qui s'imposent. Mais les communes restent libres de convoquer une personne pour un entretien si elles constatent un déficit manifeste d'information et de lui recommander une antenne Intégration.

Lors de ce premier contact avec les personnes étrangères, les communes les informent de leurs droits et devoirs, des conditions de vie dans la commune ainsi que de l'offre en matière d'intégration.

Alinéa 3

²⁷ Art. 12 LEtr

²⁸ Art 55, al. 3 révision LEtr

La commune détermine au moyen d'un canevas si la personne en question a besoin d'informations approfondies. Les critères sont énumérés à l'alinéa 4.

Alinéas 4 et 5

Il peut s'agir d'un manque de connaissances de la langue qui ne peut pas être comblé au travail ou en formation, de formation professionnelle non reconnue, de la présence d'enfants d'âge préscolaire et scolaire, etc.

Dans un tel cas, la commune envoie la personne en question à l'antenne d'intégration pour un entretien approfondi obligatoire en indiquant pourquoi. Celle-ci a l'obligation de s'y rendre si elle ne dispose pas du droit de séjourner et de résider en Suisse, à l'exception des ressortissants et ressortissantes de l'UE et de l'AELE, pour qui cela a valeur de recommandation (art. 7).

Il n'est pas possible en effet d'étendre l'obligation à ces derniers dans une loi cantonale. Ceux-ci sont traités sur un pied d'égalité avec les citoyennes et citoyens suisses (pour lesquels il n'existe pas d'information approfondie, bien que la commune puisse constater que le besoin s'en fait sentir).

Il était prévu dans le projet de loi mis en consultation d'étendre cette obligation aux personnes de l'UE/AELE et d'autoriser les communes à leur prescrire des mesures d'intégration en cas de déficit d'intégration, et de les sanctionner si nécessaire. Les milieux consultés ayant émis des réserves, la SAP a demandé une expertise au professeur Alberto Achermann²⁹ sur l'admissibilité d'une telle disposition. Il en est clairement ressorti que les accords bilatéraux interdisent de créer des obligations supplémentaires pour ces personnes.

Alinéa 6

Les antennes d'intégration signalent à l'autorité de migration les personnes qui n'ont pas donné suite. Celle-ci en tient compte dans la marge d'appréciation qui lui est dévolue par le droit sur les étrangers. Lors de la mise en œuvre de la loi, il convient de s'assurer que cette disposition ne fasse pas l'objet d'abus : la personne signalée en aura connaissance et saura que l'on attend qu'elle coopère avec l'antenne.

Un échange d'information avec la commune après l'entretien approfondi n'est pas prévu. Il faut en effet que les antennes d'intégration puissent remplir leurs offices en confiance avec les personnes qui leur sont adressées. Il convient que celles-ci sachent que les informations seront transmises à l'autorité de migration et que cela peut avoir des répercussions sur leur permis de séjour, certes. Mais elles doivent pouvoir être certaines que les informations ne seront pas transmises à la commune sans but défini.

²⁹ Alberto Achermann : Kurzgutachten zu den Artikeln 8 bis 11 des Entwurfs für ein Integrationsgesetz des Kantons Bern, 31 mars 2011, http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/ra/publikationen.assetref/content/dam/documents/GEF/RA/de/Kurzgutachten%20Integrationsgesetz%20Kanton%20Bern_Endfassung_31_03_2011.pdf

Article 7 (Conseil et suivi)

Alinéa 1

L'entretien avec le conseiller a pour but de comprendre la situation particulière et de déterminer les besoins en matière d'intégration. Un bilan de compétences sera établi, pour évaluer les capacités et le potentiel de la personne, connaissances linguistiques, réseau social en Suisse et niveau de formation. La consultation doit se tenir dans une langue que la personne étrangère comprenne. Au besoin, on fera appel à un interprète communautaire.

Alinéa 2

L'antenne recommande les mesures à prendre le cas échéant³⁰, si une convention d'intégration ne peut pas être signée en raison du statut de la personne concernée (ressortissante de l'UE/AELE) ou selon l'autorité de migration. Elle suit la personne dans l'exécution des mesures³¹. Il s'agit le plus souvent d'un cours de langue ou d'intégration, parfois d'un programme ad hoc pour favoriser son intégration : information, rencontres et autres possibilités à accès facilité. Cela peut aussi être des mesures favorisant l'intégration sur le marché du travail (visite d'un centre d'orientation professionnelle, démarches de reconnaissance du diplôme étranger, etc.). L'étendue du suivi dépend de la mesure et de la situation particulière. L'antenne définit en tout cas la fréquence des rendez-vous avec chaque personne en particulier. Une telle intervention cadrante et axée sur le potentiel permet l'intégration rapide des personnes ressortissant des pays de l'UE/AELE et d'Etat tiers ayant un droit au séjour en Suisse *en vertu du droit international public*³² ou *en vertu des dispositions légales*³³. Des sanctions liées au permis de séjour ne sont pas possibles pour ce groupe de personnes, qui forment la majorité des nouveaux arrivants.

Article 8 (Convention d'intégration ; 1. rôle de l'antenne d'intégration)

Alinéas 1 et 2

D'après l'article 54 LEtr et l'article 5 OIE, l'octroi d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée peut être lié à la participation à un cours de langue ou d'intégration. L'obligation de participer à un cours peut en effet être fixée par une convention d'intégration signée dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de séjour, de sa prolongation ou de sa suppression. Une telle convention ne peut être imposée que par l'autorité de migration.

³⁰ Les précisions relatives à l'obligation et à la recommandation figurent aux articles 8 ss.

³¹ Art. 58a, al. 3 révision LEtr

³² Personnes qui entrent dans le champ d'application de l'accord sur la libre circulation des personnes conclu avec les Etats membres de l'Union Européenne ou de l'AELE, de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (RS 0.632.20) ou de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires (RS 0.191.02) et de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques (RS 0.191.01)

³³ Art. 42 LEtr, art. 60 LAsi

C'est avec elle que l'antenne doit déterminer s'il est judicieux d'en conclure une avant d'en déterminer le contenu avec la personne concernée.

La révision LEtr prescrit que l'octroi ou la prolongation d'une autorisation de séjour peuvent être liés à la conclusion d'une convention d'intégration. Celle-ci peut être exigée lors de la prolongation si le risque est considérable que la personne en cause contrevienne à l'article 62, lettre c ou e LEtr (menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse et risque de dépendance de l'aide sociale).

Le groupe cible de ce type de convention de l'autorité de migration est légalement restreint. La condition de l'article 54 LEtr *ne s'applique pas* en effet aux migrants ayant un droit au séjour en Suisse en vertu du droit international public ou en vertu des dispositions légales, comme cela vient d'être dit, ce qui signifie que dans leur cas ce type de convention d'intégration ne peut pas représenter une condition préalable à l'autorisation de séjour.

L'application d'une convention d'intégration est recommandée pour les groupes cibles suivants :

- les ressortissants de pays tiers au bénéfice d'un permis B arrivés en Suisse au titre du regroupement familial ;
- les étrangers déjà établis en Suisse dont le comportement ou le changement d'état civil risquent d'avoir pour conséquence le refus d'une prolongation de leur autorisation de séjour (indigence, dépendance de l'aide sociale ou délinquance, mariage ou mort du conjoint) ;
- les personnes exerçant une activité d'assistance ou d'enseignement (assistants religieux, enseignants dispensant des cours sur la langue ou la culture nationale, etc.).

Il faut tabler sur le fait que la plupart des nouveaux arrivants s'intègrent d'office par eux-mêmes et que les autorités n'aient pas à intervenir dans tous les cas.

Alinéa 3

Selon l'article 5, alinéa 2 OIE, une convention d'intégration fixe les conséquences possibles de l'inobservation des mesures convenues. Il doit donc être clair d'emblée que son non-respect sera suivi d'effets précis. La révision LEtr prévoit ainsi les conditions contraignantes pour conclure une convention d'intégration et les éléments qu'elle doit obligatoirement contenir, objectifs, mesures et délais, ainsi que son financement³⁴. Comme prévu actuellement au niveau de l'ordonnance, la convention a notamment pour but l'acquisition de la langue nationale ou d'une des langues nationales parlées sur le lieu de domicile et l'acquisition de connaissances sur le mode de vie et le système juridique suisses³⁵.

Alinéas 4 et 5

La convention d'intégration est conclue par l'autorité de migration avec la personne concernée. Elle ne peut être imposée que si elle fait suite à une décision juridiquement valable et entrée en

³⁴ Art. 58a, al. 1 révision LEtr

³⁵ Art. 5, al. 3 OIE et art. 58a, al. 2 révision LEtr

force. Cela présuppose que l'autorisation ait été octroyée ou prolongée sous la forme d'une décision administrative et que l'obligation de conclure une convention d'intégration soit mentionnée en tant que condition dans ladite décision. Le destinataire de la décision a dès lors la possibilité de faire recours s'il conteste la condition³⁶.

Article 9 (Convention d'intégration ; 2. Suivi, contrôle et conséquences)

Alinéa 1

Divers projets pilotes sont en cours dans le canton de Berne et ailleurs en Suisse pour tester la faisabilité des conventions d'intégration. Les expériences faites jusqu'à présent dans celui d'Ostermundigen montrent qu'une convention d'intégration bien employée et suivie professionnellement peut être un instrument efficace pour encourager l'intégration, du point de vue de la personne concernée comme de celui de l'autorité de migration.

Le rapport intermédiaire d'évaluation du projet pilote du canton de Berne à Ostermundigen³⁷ parvient notamment aux conclusions suivantes :

« En ce qui concerne l'efficacité, la moitié environ des participants et participantes ont atteint les objectifs convenus et donc quitté le projet. Plusieurs d'entre eux ont réussi à augmenter leur taux d'activité et leur revenu. Quant à l'amélioration des connaissances linguistiques des personnes assignées à un cours d'allemand, elles ont sans conteste amélioré leurs capacités à comprendre et à se faire comprendre.

Seul l'avenir dira si et dans quelle mesure la convention d'intégration a un impact sur la situation de la personne au regard du droit des étrangers, lorsque l'autorité de migration³⁸ prendra sa décision. La convention a été prolongée dans la moitié des cas, ce qui révèle qu'un délai d'un an ne suffit pas toujours à atteindre l'objectif. (...) Nous avons montré que la combinaison de conditions et de circonstances personnelles sont déterminantes pour atteindre les objectifs fixés et quelles sont les conséquences qui en résultent. (...)

Les personnes interrogées réagissent différemment à l'obligation et aux sanctions juridiques. Certaines se sentent stimulées, d'autres sont freinées ou bloquées alors que d'autres encore ne laissent rien paraître. La forme de la convention peut représenter un poids supplémentaire pour certaines personnes, soumises à de nombreuses obligations et exigences de divers services tiers, qu'elles ont de la peine à remplir. Il reste à espérer que la convention d'intégration induira un changement de comportement dans quelques cas problématiques. L'efficacité de la pression

³⁶ Rapport explicatif relatif à la procédure de consultation concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration) du 23 novembre 2011, p.30

³⁷ Rapport intermédiaire d'évaluation du projet pilote *Integrationsvereinbarungen* d'Ostermundigen : Silvia Schönenberger, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Christin Achermann, Zentrum für Migrationsrecht en collaboration avec Bülent Kaya, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Neuchâtel, décembre 2010 (uniquement en allemand ; peut être commandé auprès de la Division Intégration).

³⁸ Le Service des migrations du canton de Berne

d'atteindre les objectifs n'est donc pas uniforme mais dépend de la constellation personnelle. Quant à l'entretien en vue d'une convention d'intégration, il apparaît que l'obligation fait plus d'effet que l'invitation. Tout comme celle d'apporter de soi-même durant l'année la preuve que les mesures ordonnées ont été réalisées, qui s'applique aussi bien aux personnes convoquées que volontaires. »

Le rôle d'accompagnant des antennes d'intégration est central dans le processus de convention d'intégration, comme cela a été mis en lumière dans le projet pilote. Le rapport intermédiaire³⁹ mentionne comme résultat majeur que le conseil et le suivi personnalisés jouent un rôle essentiel pour motiver les personnes concernées et la réussite des mesures.

Alinéas 2 et 3

L'antenne informe de manière différenciée l'autorité de migration du respect ou non des mesures ordonnées, de façon à ce que celle-ci puisse en tirer les conséquences qui s'imposent dans la procédure d'octroi, de prolongation ou de révocation de l'autorisation de séjour (le cours a-t-il été suivi, partiellement ? la personne s'est-elle efforcée d'atteindre les objectifs ?). Si une mesure convenue est la condition d'autorisation de séjour et qu'elle n'a pas été respectée, on tombe dans le cas prévu à l'article 62 lettre d LEtr pour la révocation d'une autorisation de séjour, s'il s'applique. Si ce n'est pas le cas en revanche, le fait que la mesure n'ait pas été remplie sera seulement examiné sous l'angle du respect de la proportionnalité lors du renouvellement ou de la révocation d'une autorisation de séjour et lors de décisions relevant du pouvoir d'appréciation de l'autorité de migration. Celle-ci examinera au cas par cas si une sanction en matière d'autorisation de séjour est appropriée.

2.3 CHAPITRE 3 :TÂCHES DU CANTON, DES COMMUNES ET DES EMPLOYEURS

Article 10 (Tâches du canton et des communes ; 1. Conditions générales de l'intégration)

Alinéa 1

Cette disposition indique que l'intégration est une tâche transversale du canton et des communes, qui ne peut être menée qu'avec la collaboration de tous les membres de la société, dont les plus importants sont mentionnés : partenaires sociaux, organisations de migration, diverses organisations publiques et privées, dont les Eglises et autres groupes religieux.

Alinéa 2

L'intégration étant donc une tâche transversale touchant tous les domaines, le canton et les communes sont tenues d'en rechercher les obstacles juridiques dans leurs bases légales. Il s'agit d'analyser les textes en vigueur (cela peut se faire en une fois) avant de rechercher comment corriger les défauts constatés. Les nouveaux textes seront passés au crible lors de la procédure législative.

³⁹ Voir note 37

Article 11 (Tâches du canton et des communes ; 2. Canton et communes en qualité d'employeurs)*Alinéa 1*

Le canton et les communes jouent, en leur qualité d'employeurs, un rôle d'exemple. Ils doivent garantir aux travailleurs étrangers la possibilité d'accéder à des postes au sein du secteur public sans discrimination.

L'autorité qui engage est responsable que les prescriptions de l'Office du personnel préviennent toute discrimination des étrangers lors du recrutement. Les emplois mis au concours sont ouverts à toutes les personnes qualifiées pour le poste. En complément, il sera examiné si d'autres éléments de gestion de la diversité (p. ex. accroître la sensibilité aux potentiels spécifiques de la migration, telles la connaissance des langues, les compétences transculturelles, l'expérience à l'étranger) peuvent faire partie du processus de gestion et de recrutement du personnel. Certains d'entre eux sont déjà pris en considération.

Alinéa 2

Les catégories de personnel pour lesquelles la loi fait de la nationalité suisse une condition préalable (policiers, p. ex.) font exception.

Alinéa 3

En exerçant leurs tâches, les administrations publiques doivent tenir compte des pluralités sociales et culturelles de la société, et s'adresser en particulier à la population étrangère. Elles doivent donc s'efforcer de réunir les conditions nécessaires à une compréhension linguistique efficace. Mais la disposition ne donne pas le droit de recourir aux services d'interprétariat.

En outre, leurs collaborateurs et collaboratrices doivent pouvoir disposer de compétences interculturelles. L'alinéa 3 permet de garantir que le personnel en contact avec la population étrangère acquière ces connaissances grâce aux programmes de perfectionnement proposés par le canton et les communes. La SAP va préparer un modèle de formation continue. L'Office du personnel peut intégrer de tels modules dans son programme et faire en sorte, en fixant des priorités, qu'ils n'induisent pas de dépenses supplémentaires.

Article 12 (Tâches du canton et des communes ; 3. Protection contre la discrimination)*Alinéa 1*

La loi précise que la lutte et la prévention contre la discrimination est une tâche relevant du canton et des communes, y compris contre la discrimination sexuelle dans un contexte d'origine ethno-culturelle, sans pour autant créer de nouveaux droits ni élargir la notion de discrimination.

La Constitution fédérale⁴⁰ proscrit toute discrimination du fait notamment de l'origine, de la race, du sexe, de l'âge, de la langue, de la situation sociale, du mode de vie, des convictions religieuses, philosophiques ou politiques, et du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. De plus, la Suisse a adhéré à divers traités internationaux qui interdisent la discrimination⁴¹. La constitution cantonale interdit absolument toute discrimination, notamment en raison de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de l'origine, du mode de vie et des convictions politiques ou religieuses⁴².

La définition de la discrimination de la présente loi repose sur la notion de discrimination telle qu'elle apparaît dans les constitutions fédérale et cantonale⁴³. On parle de discrimination si une égalité ou une inégalité fait que les personnes sont défavorisées en raison de leur race, de leur religion, de leur langue, de leur origine ethnique ou nationale sans justification⁴⁴. En cas de discrimination pour cause de handicap, de sexe, de milieu social, d'âge ou d'orientation sexuelle, on peut évoquer la discrimination ethnique ou culturelle uniquement si la discrimination multidimensionnelle comporte aussi une dimension ethnoculturelle au minimum⁴⁵.

Le champ d'application de l'interdiction de la discrimination fondée sur la provenance ethnoculturelle dépasse le groupe ciblé par l'encouragement à l'intégration. Le droit à être protégé contre la discrimination n'a rien à voir avec la situation de séjour ou la nationalité, il est universel.

Mais c'est un élément majeur de l'intégration de la population étrangère. Alors qu'il existe déjà des lois fédérales contre la discrimination des femmes et des hommes⁴⁶ ainsi que des personnes handicapées⁴⁷, la réglementation en matière de discrimination ethno-culturelle est lacunaire. Il n'existe qu'une norme pénale antiracisme⁴⁸. Sans compter que se fait sentir un

⁴⁰ Art. 8, al. 2 Cst.

⁴¹ Art. 2 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques sociaux et culturels (RS 0.103.1) ; art. 2 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2) ; Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RS 0.104) ; art. 14 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH ; RS 0.101)

⁴² Art. 10, al. 1 ConstC

⁴³ Kälin Walter, Caroni Martina, Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, in : Walter Kälin (Hrsg.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung. Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte, ZSR – Beiheft 20, Bâle et al. 1999, 67ss, p. 80

⁴⁴ Kälin/Caroni, a.a.O. p. 80 ; Gutachten „Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung als integrationspolitische Aufgabe des Kantons. Grund- und menschenrechtlich fundierter Diskriminierungsschutz im Rahmen kantonaler Integrationspolitik“ von Tarek Naguib, 2011, à commander au Bureau de l'intégration du canton de Berne (en allemand)

⁴⁵ Kälin, Caroni, 67-94, p. 80

⁴⁶ Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (Loi sur l'égalité, LEg ; RS 151.1)

⁴⁷ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand ; RS 151.3)

⁴⁸ Art. 261bis du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0)

besoin accru d'aborder la question de la discrimination ethnique ou culturelle et de la combattre. La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) recommande par ailleurs d'examiner la possibilité de prendre des mesures d'ordre législatif – notamment de droit civil – en matière de protection contre la discrimination⁴⁹. Par ailleurs, les critères définis conjointement par la Confédération et les cantons pour la politique d'intégration à partir de 2014 et les futurs programmes cantonaux d'intégration inscrivent la protection contre la discrimination dans l'encouragement de l'intégration.

Cette revendication contenue dans la révision LEtr est désormais réalisée : elle prévoit que le Conseil fédéral veille à ce que les services fédéraux prennent et mettent en œuvre, conjointement avec les autorités cantonales compétentes, des mesures visant à protéger la population contre la discrimination⁵⁰. La protection antidiscrimination est également mentionnée dans divers autres articles du projet mis en consultation.

Alinéa 2

Il est possible de lutter contre la discrimination ethnique ou culturelle en procédant à un travail d'information, par une offre de conseil ou encore en échangeant et en collaborant avec d'autres organismes actifs dans ce domaine. Ce type de mesures s'adresse aux habitants du canton quelle que soit leur nationalité ; elles s'adressent de même tant aux victimes d'actes discriminatoires qu'aux auteurs (potentiels) de tels actes.

Article 13 (Tâches du canton ; 1. Information)

Le canton apporte son soutien aux communes lors de l'exécution de leur mandat d'information en mettant des documents à leur disposition ainsi que d'autres instruments d'information ciblés, simples et à jour qu'elles pourront utiliser lors de leurs entretiens. Il remet ainsi aux communes et autres milieux intéressés une brochure complète pour les personnes étrangères qui s'installent dans le canton et un portail internet (en allemand) sur l'intégration, qui regroupe toutes les informations dans ce domaine⁵¹. En outre, il informe la population du canton sur la politique d'intégration et sur les questions liées à la migration, à l'intégration et à la discrimination ethno-culturelle.

Le devoir d'informer la population étrangère, ainsi que la population prise dans son ensemble, inscrit à l'article 56 LEtr⁵², est une mission importante du canton et des communes en matière d'intégration.

Article 14 (Tâches du canton ; 2. Cours de langues et d'intégration)

⁴⁹ *Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009*

⁵⁰ Art. 54, al. 1 révision LEtr

⁵¹ www.integration-be.ch

⁵² Voir aussi art. 55 révision LEtr

Alinéa 1

Le présent projet prescrit que les étrangers et les étrangères contribuent à leur intégration en s'efforçant d'apprendre la langue de leur commune de résidence (art. 3). Comme elle s'adresse également aux personnes défavorisées, l'offre en matière de cours de langue et d'alphabétisation doit être ciblée en fonction des besoins, facilement accessible et bon marché. Ce type de programme bénéficie de longue date déjà de subventions cantonales selon la loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP)⁵³. L'analyse des cours proposés en 2008 a cependant révélé que l'offre était insuffisante, voire inadaptée aux besoins réels, tant selon la quantité que la répartition géographique. En raison du poids croissant donné aux connaissances linguistiques dans les décisions rendues en matière de droit des étrangers et en matière de politique d'intégration, il faut s'attendre à une demande accrue dans ce registre. Les moyens dont le canton dispose, même si l'on compte l'argent supplémentaire provenant de la subvention d'intégration de la Confédération, ne suffisent pas à financer des cours de langue aisément accessibles, dont la demande continuera d'augmenter à l'avenir pour les motifs évoqués. La loi oblige le canton et les communes à proposer une offre adaptée aux besoins (par des mesures organisationnelles et financières). L'autorité de migration peut contraindre par convention d'intégration les étrangers et les étrangères à y participer (voir art. 8).

Le financement et la direction des cours de langue et d'alphabétisation ont lieu par l'intermédiaire de la Direction de l'instruction publique (INS) dans le cadre de la loi cantonale sur la formation professionnelle. En plus des formations habituelles, le canton finance des cours favorisant l'intégration à titre de formation complémentaire. La LFOP permet d'encourager les formations et les mesures qui contribuent à l'intégration de l'individu dans la société et dans le monde du travail⁵⁴, alors que les conditions financières sont réglées dans l'ordonnance de Direction du 6 avril 2006 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (ODFOP)⁵⁵. Les personnes en cours d'intégration font nommément partie des groupes cibles⁵⁶ pour lesquels sont cofinancés les cours de langue jusqu'au niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues⁵⁷. Le canton de Berne disposait de 5,68 millions de francs en 2010 pour l'encouragement à la formation permanente, dont 3,5 millions de francs ont été consacrés aux personnes en cours d'intégration.

C'est sur la base de la LFOP (voir le rapport explicatif LFOP) que le canton finance des cours d'intérêt public, dont l'offre serait inexistante ou insuffisante sans son soutien. Sont encouragés

⁵³ RSB 435.11

⁵⁴ Art. 31, al. 2 LFOP

⁵⁵ RSB 435.111.1

⁵⁶ Art. 76, al.1, lit. c ODFOP

⁵⁷ CECR

des points forts thématiques et ciblés aux objectifs d'effet clairs. Seuls les programmes dont la demande est suffisante sont soutenus. Selon l'article 42 LFOP, la participation du canton à l'intégration des personnes migrantes peut atteindre 80 pour cent des frais reconnus. En général, la participation du canton est fonction de la situation financière et du niveau de formation du groupe cible (voir le rapport explicatif p. 20). Les frais restants sont à couvrir par les contributions des participants et participantes et de tiers. C'est l'organisateur des cours qui fixe la contribution des élèves selon leur pouvoir d'achat. Un tel procédé garantit le respect de la concurrence de la procédure d'encouragement de la formation continue.

Il existe de plus des programmes pour les enfants de l'école enfantine et de l'école obligatoire qui ont des difficultés pour apprendre la langue et s'intégrer⁵⁸.

Article 15 (Tâches du canton ; 3. Commission de l'intégration)

Cette disposition permet que continue de travailler la Commission cantonale pour l'intégration de la population étrangère, dont l'instauration date de l'année 2008, et qui agit comme organe consultatif en matière de politique cantonale de l'intégration. Elle a pour mission de conseiller le Conseil-exécutif, l'administration et les communes dans le cadre de l'application de la loi. Son activité est réglementée en détail dans l'ordonnance du 12 septembre 2007 sur la Commission cantonale pour l'intégration de la population étrangère (OCIPE)⁵⁹. Le Conseil-exécutif pourrait confier les tâches de l'actuelle Commission de l'intégration à une autre commission opérant dans le social.

Article 16 (Employeurs)

A l'instar de ce qui est prévu dans les deux Bâle⁶⁰ et dans la révision LEtr, les employeurs publics et privés ont également une modeste tâche d'information.

Ils doivent en effet informer leurs employés étrangers. Cette mesure a notamment pour but de s'assurer qu'en sus des nouveaux arrivés les travailleurs étrangers déjà présents sur le territoire, travaillant à des horaires irréguliers et pouvant difficilement accéder à l'information concernant les cours offerts par des organismes publics ou privés, puissent également recevoir les informations capitales. Les employeurs peuvent compter sur l'aide du canton pour la réalisation de cette tâche.

⁵⁸ Ordonnance du 19 septembre 2007 régissant les mesures pédagogiques particulières à l'école enfantine et à l'école obligatoire (OMPP; RSB 432.271.1), art. 5, al. 2, lit. c

⁵⁹ RSB 152.221.121.3

⁶⁰ Art. 4, al. 6 de la loi sur l'intégration du canton de Bâle-Ville du 18 avril 2007 (Gesetzes des Kantons Basel Stadt vom 18. April 2007 über die Integration der Migrationsbevölkerung, Integrationsgesetz; SG 122.500) ainsi que l'article 1, alinéa 6 de la loi sur l'intégration du canton de Bâle-Campagne du 19 avril 2007 (Gesetz des Kantons Basel Landschaft vom 19. April 2007 über die Einführung der Integrationsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer, Integrationsgesetz; SGS 114)

2.4 CHAPITRE 4 : FINANCEMENT

Article 17 (Financement et compensation des charges)

Alinéa 1

La loi définit une procédure d'intégration à la fois nouvelle et précise : entretien personnel dans la commune de domicile et, pour quelques-uns, entretien approfondi auprès d'une antenne Intégration. L'intégration étant une tâche conjointe du canton et des communes, tant le premier que les secondes ont un intérêt économique et social à faire en sorte que les nouveaux habitants et habitantes s'intègrent le plus rapidement possible, voire à l'exiger si cela s'avère nécessaire.

C'est dans la commune de domicile que la procédure d'intégration peut être lancée le plus efficacement, et l'offre cantonale de mesures d'intégration multiples et variées est indispensable.

Alinéa 1

Les communes (pré)financent la primo-information, ce pour quoi elles devront accroître leurs ressources selon le nombre d'étrangers et d'étrangères qui s'y installent. Mais ces dépenses sont portées à la compensation des charges, le Conseil-exécutif pouvant fixer des forfaits pour des raisons pratiques (al. 4). Quant aux répercussions financières, voir le point 4.2.

Alinéa 2

Mettre à disposition les antennes d'intégration est une tâche cantonale. Les dépenses des antennes d'intégration pour le conseil et le suivi des personnes nécessitant un entretien approfondi après l'entretien personnel sont préfinancées par le canton. Elles peuvent également être portées à la compensation des charges.

Alinéa 3

La répartition de la population étrangère n'étant pas uniforme, les dépenses sont très inégales. Un financement commun par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale est parfaitement justifié, une intégration réussie profitant à l'ensemble du canton. Les dépenses payées par le canton et les communes ne dépasseront pas celles qui restent après déduction des subventions fédérales, qui elles sont versées uniquement si le canton assume aussi une partie des dépenses. Berne utilisera une partie de la contribution fédérale à la réalisation du modèle d'intégration par degré et la répartira entre l'Etat et les communes en fonction de leurs dépenses à ce sujet.

Alinéa 4

Cette disposition accorde au gouvernement la compétence de régler les dépenses des communes admises à la compensation des charges, pour lesquelles il peut fixer des forfaits, afin de faciliter le pilotage et de garantir l'égalité de traitement des communes.

Article 18 (Autres mesures et projets)

Le canton et les communes sont libres de mettre en œuvre la loi en prenant des mesures et en réalisant des projets. Ils peuvent subventionner des projets lancés par des tiers.

Alinéa 2

Le principe de subsidiarité s'applique également ici : les subventions du canton ne sont versées qu'en complément de celles de la Confédération, des communes et des tiers.

Alinéa 3

Les subventions aux tiers peuvent faire l'objet de décisions ou être convenues par contrat de prestations.

2.5 CHAPITRE 5 : CONTRAT DE PRESTATIONS

Article 19 (Contrat de prestations ; 1. Conditions)

Les dispositions des articles 19 à 21 offrent au canton ainsi qu'aux communes la possibilité de confier la tâche d'appliquer les mesures prises conformément à la présente loi à des tiers et de conclure avec eux des contrats de prestations. Certaines conditions minimales sont fixées afin que les prestations fournies soient de qualité.

Alinéa 1

Le canton peut déléguer les tâches liées à l'encouragement de l'intégration aux communes ou à des tiers en concluant un contrat de prestations.

Alinéa 2

Un tel contrat ne peut être conclu qu'aux conditions suivantes :

- le besoin est attesté ;
- le personnel devant fournir la prestation possède les compétences nécessaires ;
- l'organisation du prestataire doit lui permettre de fournir un service efficient.

Ces trois conditions sont cumulatives, c'est-à-dire qu'elles doivent être réalisées conjointement. On entend par « besoin » les besoins motivés par un projet politique dont le financement est possible et qui ont été fixés par le canton. Il n'existe donc aucun droit à la conclusion d'un contrat de prestations.

Alinéa 3

Les conditions requises pour la conclusion d'un contrat de prestations s'appliquent par analogie à l'attribution de subventions par voie de décision.

Article 20 (Contrat de prestations ; 2. Contenu)*Alinéa 1*

Cette disposition régit le contenu des contrats de prestations. Les objectifs mentionnés en lettre *c* se réfèrent aux objectifs de prestation et d'effet. La lettre *d* traite de la communication des pièces détaillées dans le contrat de prestations, telles que les statistiques relatives aux prestations fournies ainsi qu'au taux d'utilisation, le rapport sur les objectifs en termes d'efficacité, le rapport faisant état des mesures prises afin de garantir la qualité, de même que les comptes annuels, le rapport annuel ou le rapport de révision. La liste contenue aux lettres *a* à *e* n'est pas exhaustive.

Alinéa 2

A l'instar de ce qui est prévu dans la loi sur l'aide sociale⁶¹, un contrat de prestations est conclu uniquement avec les fournisseurs de prestations respectant les conventions collectives ou les conditions de travail usuelles du lieu et de la branche.

Article 21 (Contrat de prestations ; 3. Violation)*Alinéa 1*

Un partenaire ne s'acquittant pas des prestations convenues ou s'en acquittant mal est tenu de dédommager l'autre partie contractante, et il n'aura droit à la contrepartie que partiellement voire pas du tout. Cet alinéa régit uniquement les cas où le fournisseur de prestations ne remplit pas ses obligations. Le contraire n'est pas touché : les prétentions envers le canton qui ne respecterait pas ses engagements sont réservées. L'alinéa se limite d'ailleurs à offrir la possibilité au service compétent de la SAP de réduire la contribution financière du canton (en général), voire de ne pas payer les prestations qui n'ont pas été fournies conformément au contrat (ex : le fournisseur exploite un site coûteux, bien que le contraire ait été convenu). Les prétentions de remboursement sont réservées, dans le cas où le canton subirait des dommages supplémentaires.

Alinéa 2

Poursuivre la collaboration peut s'avérer insupportable pour le canton, si le fournisseur de prestations ne respecte manifestement pas les accords ou les viole malgré des avertissements répétés. Dans un tel cas le canton, le service compétent a le droit de dénoncer le contrat avec effet immédiat.

⁶¹ Art. 62, al. 2

2.6 CHAPITRE 6 : EXÉCUTION

Article 22

Alinéa 1

Le Conseil-exécutif est compétent pour édicter les dispositions d'application de la loi.

Alinéa 2

Le gouvernement approuve le plan d'objectifs et de mesures d'intégration préparé par les Directions sous l'égide de la SAP et leur attribue les mandats correspondants.

C'est l'organe compétent en matière d'autorisation des dépenses qui arrête la dépense, en fonction de la mesure, du cadre législatif spécifique et du montant.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif charge un service de coordonner les mesures d'intégration cantonales. Actuellement, cette tâche est confiée à l'Office des affaires sociales de la SAP par l'ordonnance du 29 novembre 2000 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (ordonnance d'organisation SAP, OO SAP)⁶².

2.7 CHAPITRE 7 : DISPOSITIONS FINALES

Article 23 (Modification d'un acte législatif)

Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA)⁶³

L'article 28 de cette loi doit être complété en ce sens que le champ d'activités de la SAP est étendu au domaine de l'intégration de la population étrangère.

Article 24 (Entrée en vigueur)

Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur. Il est prévu que la nouvelle loi entre en vigueur le premier semestre 2013.

3. PLACE DU PROJET DANS LE PROGRAMME GOUVERNEMENTAL DE LÉGISLATURE

Le programme gouvernemental de législature 2011 à 2014 prévoit de légiférer sur l'intégration⁶⁴ :

« Une politique réaliste de l'intégration doit permettre d'influer sur la coexistence de la population suisse et de la population étrangère. Les Lignes directrices de la politique cantonale en matière d'intégration constituent la base de cette politique. L'intégration concerne tous les membres de la société. Elle vise l'égalité des chances dans la participation à la vie

⁶² RSB 152.221.121

⁶³ RSB 152.01

⁶⁴ Rapport de législature 2010, pp. 17-18

économique, sociale, culturelle et politique. L'intégration favorise la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs de la Constitution fédérale ainsi que le respect et la tolérance mutuels. Elle est conditionnée par la volonté de la population étrangère de s'intégrer et par l'ouverture de la population suisse à l'autre. Une nouvelle loi sur l'intégration doit imposer des obligations aux étrangers et étrangères en situation régulière : se familiariser avec les us et coutumes du pays, apprendre une des langues officielles, se former, participer à la vie économique et respecter l'ordre juridique, pour ne citer que ces exemples. La réussite de l'intégration contribue au renforcement du site économique bernois. »

4. RÉPERCUSSIONS

4.1 RÉPERCUSSIONS SUR LES FINANCES ET LE PERSONNEL

La loi proposée donne au canton de Berne les outils d'une politique de l'intégration orientée vers le futur et lui offre les moyens d'encourager l'intégration en agissant tôt et de façon préventive. Les moyens devant être engagés dans ce cadre sont donc à considérer comme un investissement qui conduira à des effets financiers positifs à moyen et à long terme. Il va de soi que le volume des économies est difficile à prévoir. Selon une étude allemande⁶⁵, le rapport de la charge et du profit de mesures efficaces rapidement pour faciliter l'intégration des migrants et migrantes représente un rendement de six à neuf pour cent pour les pouvoirs publics. Ont été comparés le coût des mesures de qualifications professionnelles avec les rentrées fiscales. Quant aux mesures à long terme telles que les dépenses de formation et de l'accueil extrafamilial, elles rapportent à terme de 12 à 14 pour cent selon l'étude en question. Cela signifie que l'encouragement de l'intégration non seulement contribue à prévenir la marginalisation que le chômage représente, par exemple, mais encore procure à l'Etat des rentrées d'argent non négligeables.

Comme déjà indiqué dans le paragraphe consacré à l'évolution de la politique fédérale d'intégration, la Confédération entend convenir avec les cantons d'ambitieux programmes à partir de 2014. Et elle leur en remettra la compétence opérationnelle ainsi que certaines compétences stratégiques⁶⁶. Le canton de Berne touchera probablement 3,1 millions de francs par an pour les mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration. S'ajoutent à cette somme 5,3 millions de francs pour l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Il pourra donc investir plus qu'actuellement dans ce domaine. La Confédération pose comme condition que les communes et le canton financent ces mesures dans la même ampleur. Condition qui ne concerne pas, cependant, les mesures destinées aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés. Le canton de Berne remplit d'ores et déjà cette

⁶⁵ Integrationsrendite – Volkswirtschaftliche Effekte einer besseren Integration von Migranten, Institut der deutschen Wirtschaft, Cologne 2010, à commander à la Division Intégration (en allemand)

⁶⁶ Rapport explicatif du 23 novembre 2011, p. 13 ss

condition, notamment en finançant des formations qui visent l'intégration dans le cadre de la formation complémentaire (voir le commentaire de l'art. 14 ci-dessus).

La comparaison du champ d'application de la loi bernoise sur l'intégration et du programme d'intégration de la Confédération⁶⁷ révèle qu'ils se recoupent sur de nombreux points. Les nouvelles mesures nécessaires à l'application de la loi peuvent donc être financées en grande partie par la manne fédérale. Seules les prestations des antennes d'intégration relatives aux conventions d'intégration (3^e degré de la pyramide), celles qui ressortent du mandat d'information selon l'article 13 (ou art. 56 LEtr) et les mesures d'ancrage renforcé de l'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires ne le seraient pas, selon la stratégie prévue par la Confédération (voir tableau ci-dessous).

Clé de répartition potentielle des subventions fédérales dans le canton de Berne dès 2014 :

Information et conseil (1 ^{er} pilier)			Formation et travail (2 ^e pilier)	Autres (3 ^e pilier)		Total
Entretien personnel (primo-information) ⁶⁸	Protection contre la discrimination	Centres de compétence	Langue et formation, y.c. enseignement précoce	Interprétariat communautaire	Intégration sociale	
500 000 francs	200 000 francs	1 mio de francs	800 000 francs	250 000 francs	250 000 francs	3,1 mio de francs

Les mesures d'application de la loi bernoise feront l'objet d'une planification périodique de quatre ans (une législature). L'augmentation des finances et du personnel nécessaire, qui dépend des mesures concrètes, est soumise à la budgétisation et à la planification usuelles et peut donc être anticipée et contrôlée. La mise en œuvre sera vraisemblablement planifiée pour la première fois en 2013, le gros des mesures spécifiques d'intégration prévues par la loi étant probablement couvert par le financement annoncé par la Confédération.

C'est avant tout le modèle bernois (entretien personnel dans la commune, entretien approfondi auprès de l'antenne Intégration, recommandations ou convention d'intégration relevant du droit des étrangers) comme décrit aux articles 6 à 9 qui aura des conséquences financières (voir graphique p. 14).

⁶⁷ Voir aussi art. 57 révision LEtr

⁶⁸ Groupe cible : personnes nouvellement arrivées de l'étranger

Modèle bernois : évaluation du coût et cofinancement potentiel par la Confédération

	Entretien personnel (primo-information)⁶⁹	Antennes d'intégration	Interprétariat communautaire
Coût des mesures art. 6-9	Degré 1 : Entretiens personnels dans les communes : 430 000 à 470 000 francs ⁷⁰ Formation du personnel (par le canton) : 30 000-50 000 francs	Mandat général selon art. 5 : 930 000 francs Degré 2 : Conseil en cas de besoin d'intégration particulier et structures ordinaires : 275 000 francs Degré 3 : Suivi des recommandations et des conventions d'intégration : 500 000 à 1 mio de francs ⁷¹	Degrés 1-3 : Mandat général aux services de placement : 180 000 francs
Cofinancement potentiel de la Confédération	500 000 francs	1 moi de francs	250 000 francs

Les communes financent les entretiens personnels (primo-information ; degré 1). Ces dépenses peuvent en partie être couvertes par les subventions fédérales. C'est le canton qui paie celles des entretiens approfondis aux antennes d'intégration et le suivi des personnes du degré 2. Ces frais peuvent également être couverts en grande partie par la manne de la Confédération. Seules les dépenses des antennes d'intégrations relatives aux conventions d'intégration et à leur suivi ou aux recommandations (degré 3) ne pourront probablement pas l'être. Canton et communes se les partageront par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale.

Il faut compter que le degré 3 concernera cinq à dix pour cent des personnes nouvellement arrivées, soit des dépenses supplémentaires de l'ordre de 500 000 francs à 1 million.

La mise en œuvre des articles 6 à 9 représentera un coût d'au moins 2 245 000 à 2 805 000 francs par an, y compris la mise en place des antennes d'intégration et le service de placement d'interprétariat communautaire. C'est une évaluation, basée sur les expériences du projet pilote d'Ostermundigen et sur les données statistiques de la population migrante.

⁶⁹ Groupe cible : personnes nouvellement arrivées de l'étranger

⁷⁰ Le modèle compte une demi-heure d'entretien avec le personnel du contrôle des habitants lors de la présentation à la commune. Il table sur 40 minutes par entretien, y compris la préparation et la suite, ainsi que l'attribution éventuelle à une antenne d'intégration. Il faut calculer les frais qui en découlent pour les salaires du personnel administratif, soit deux tiers du coût calculé comme frais de traitement de l'aide sociale, ce qui donne 60 francs de l'heure. A raison de 45 minutes par entretien et de 7000 entretiens par an, cela fait des frais de personnel de 315 000 francs au total. Quant aux 2100 à 2800 séances annuelles d'interprétation des entretiens personnels, leur coût revient entre 115 500 et 154 000 francs.

⁷¹ 930 000 francs pour le mandat général des centres de compétence avec qui a été conclu un contrat de prestations, selon le rapport annuel 2010 de l'ODM ; 200 000 francs pour le conseil et l'intégration dans les structures ordinaires (degré 3 du modèle selon la loi). 500 000 francs à 1 million pour les dépenses relatives aux conventions d'intégration (degré 3 du modèle selon la loi), qui ne peuvent pas être financées par les subventions fédérales.

Actuellement, les centres de compétence Intégration sont subventionnés par la Confédération (avec participation des communes où ils se trouvent), comme le service de placement d'interprétariat communautaire. La Confédération prévoit de confier cette tâche aux cantons à partir de 2014, qui ferait partie des programmes cantonaux d'intégration et qu'elle rémunérerait. Une partie des dépenses de l'exécution de la loi sur l'intégration bernoise pourrait être couverte par les subventions fédérales, ce qui réduirait les dépenses supplémentaires nécessaires.

4.2 RÉPERCUSSIONS SUR LES COMMUNES

Une meilleure intégration des étrangers et des étrangères ne manquera pas de se répercuter positivement à l'échelle communale. C'est là aussi que les conséquences d'une mauvaise intégration se sont surtout sentir, la population locale étant la première à y être confrontée. De même que les autorités communales sont les premières interpellées en cas de déficits d'intégration.

Le projet contient un certain nombre de mesures visant à décharger les communes. Celles-ci pourront en particulier profiter des antennes d'intégration, que le canton met à leur disposition et à celle de leur population étrangère.

Leur charge s'accroît en revanche à cause de l'entretien personnel, qu'elles doivent mener avec les personnes nouvellement arrivées de l'étranger au moment de l'inscription à la commune pour leur expliquer leurs droits et devoirs, le mode de vie local et les programmes d'encouragement à l'intégration. Concrètement, les communes assument les nouvelles tâches suivantes :

- les entretiens personnels,
- l'évaluation du besoin d'entretiens approfondis,
- l'envoi à une antenne d'intégration si nécessaire.

La SAP entend alléger le travail des communes en créant un guide pour l'entretien personnel et un canevas pour évaluer le besoin d'informations approfondies. Les autorités communales obtiendront donc le soutien nécessaire sous forme d'instruments pour l'exécution de leur nouvelle tâche (guide, check-list pour conduire l'entretien, base d'évaluation du besoin d'information accru) et la formation du personnel du contrôle des habitants. Celle-ci, qui sera vraisemblablement financée par le canton, permettra aux employés et employées d'exercer pratiquement l'entretien personnel et de l'introduire dans le processus administratif, et de sensibiliser le personnel. Personnel qui sera également informé en matière d'antennes d'intégration et d'interprétariat communautaire sur place. Un mandataire externe prépare une stratégie pour les entretiens personnels ainsi que les instruments et critères d'évaluation du besoin particulier d'information au cas par cas et d'envoi à une antenne. Il est chargé de vérifier la validité pratique de la stratégie et des instruments. Des essais en matière d'entretiens personnels ont eu lieu au troisième trimestre 2011 en ville de Berne et à Lyss. L'évaluation et la

stratégie définitive, instruments compris, sont attendues pour fin février 2012, à la suite de quoi la procédure, les instruments et l'estimation du coût seront affinés.

Il faut compter pour le modèle par degré, entretien personnel → entretien approfondi → recommandations/convention d'intégration, avec les coûts suivants :

Les chiffres de l'Office fédéral des migrations (ODM) indiquent que 9300 et 8600 étrangers et étrangères adultes respectivement se sont installés dans le canton de Berne en 2007 et 2009. Comme de nombreuses personnes viennent par regroupement familial (conjoint, parents et enfants mineurs), il faut calculer quelque 7000 entretiens personnels par an. Ces entretiens durent environ 45 minutes au guichet du contrôle des habitants, préparation et suite comprises. L'estimation table sur 45 francs par entretien. Un interprète communautaire sera nécessaire pour une minorité, soit 55 francs par entretien. La dépense des communes calculée sur ces prémisses est estimée entre 430 500 francs et 469 000 par année⁷², dont une partie pourra être financée grâce aux subventions fédérales (primo-information des futurs programmes cantonaux d'intégration).

Il faudrait plus du double de cette somme si les communes devaient organiser un entretien personnel avec toutes les personnes étrangères s'installant dans la commune et non pas seulement avec celles qui arrivent de l'étranger.

4.3 RÉPERCUSSIONS SUR L'ÉCONOMIE

Une intégration rapide et réussie des étrangers et des étrangères dans la société se répercute positivement sur l'économie. Il est connu que de bonnes connaissances linguistiques sont un atout pour obtenir un emploi et le garder. Sans connaissances ni de la langue ni des conditions de vie, on n'accède pas à la formation continue ni aux emplois qualifiés et mieux payés. De meilleures qualifications pour les personnes étrangères représentent aussi un moyen de lutter contre la pénurie de personnel qualifié. La loi attribue une nouvelle tâche aux employeurs privés et publics : celle d'informer, avec le soutien correspondant du canton, les personnes nouvellement arrivées de l'étranger sur l'offre d'encouragement de l'intégration.

5. RÉSULTAT DE LA PROCÉDURE DE CONSULTATION

5.1 GÉNÉRALITÉS

La procédure de consultation a suscité un très grand intérêt : 70 propositions ont été enregistrées.

La création d'une loi sur l'intégration est saluée par les partis suivants du Grand Conseil : PS, BPD, PLR, Les Verts, PEV, PSA, alors que l'UDC s'oppose au principe de légiférer sur

⁷² Estimation basée sur les expériences du projet pilote de conventions d'intégration d'Ostermundigen et sur les données statistiques des personnes étrangères arrivant de l'étranger dans le canton de Berne.

l'intégration de la population étrangère. Les principaux avis contradictoires sont traités ci-après, avant la présentation des changements apportés aux dispositions concernées dans le projet de loi.

5.2 MODÈLE PAR DEGRÉ, ENTRETIEN PERSONNEL → CONSULTATION → CONVENTION D'INTÉGRATION

De nombreux avis approuvent l'introduction de l'entretien personnel obligatoire, qualifié de mesure rationnelle. Ils relèvent qu'il s'agit là d'une lourde tâche pour les communes, ce qui incite divers milieux à revendiquer la définition de critères précis pour le besoin d'intégration. Faute de quoi, les communes risqueraient d'envoyer un trop grand nombre de personnes aux antennes d'intégration pour un entretien approfondi.

Ainsi, la définition du besoin d'intégration particulier a été critiquée, en soulignant qu'il est indispensable de définir des critères sans ambiguïté sous forme de lignes directrices.

Article 9 du projet mis en consultation

Cette disposition fait l'objet d'une contestation générale. Il est réclamé de définir plus précisément les compétences des antennes d'intégration dans l'ordonnance, en ce qui concerne la formation du personnel menant l'entretien, le rôle des centres de compétence et l'obligation des conventions pour les personnes concernées.

Article 10 du projet mis en consultation

Les conventions d'intégration sont approuvées par les communes, expressément (Berne, Ostermundigen, Steffisburg) ou sans commentaire. Les milieux des Eglises et les organisations de migrants et migrantes sont sceptiques quand ils n'y sont pas franchement hostiles. Leur faisabilité et leur charge pour les communes ainsi que la répartition des rôles entre celles-ci et le Service des migrations soulèvent des questions.

Article 11 du projet mis en consultation

Les sanctions administratives provoquent un fort scepticisme, de nombreux avis doutant de leur adéquation et de la possibilité de les appliquer.

Article 13 du projet mis en consultation

L'engagement des employeurs n'est pas assez strict aux yeux de nombreuses personnes, qui proposent un complément (alinéa 2) selon lequel les patrons publics et privés s'assurent que migrants et migrantes aient le même accès aux emplois que les indigènes.

L'Union suisse des arts et métiers (USAM), le PBD, le PLR et l'UDC jugent que cet article va trop loin, que les charges publiques des PME sont déjà assez lourdes. S'il en éprouve le besoin, un employeur soutiendra librement une telle démarche, à leur avis.

Article 15 du projet mis en consultation

Le PS et diverses organisations approuvent la protection contre la discrimination inscrite à l'article 15 du projet mis en consultation. Ils demandent cependant de le compléter par l'obligation pour le canton et les communes de tenir compte des entreprises refusant toute discrimination ethno-culturelle dans l'attribution des mandats publics.

Certaines voix signalent qu'il sera difficile d'appliquer la protection contre la discrimination. L'Association des communes bernoises (ACB) craint qu'elle crée des droits allant au-delà d'une interdiction de discriminer, que les communes seront tenues d'appliquer.

Alors que l'UDC rejette l'article, le PLR exige que non seulement les migrants et les migrantes mais aussi les indigènes soient protégés de toute discrimination.

5.3 FINANCEMENT

De nombreuses communes contestent le financement proposé. Elles considèrent qu'il s'agit d'une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes et qu'il faut donc s'assurer que le financement soit supporté en commun. Elles déplorent que ne soit pas réglé le financement des dépenses supplémentaires des communes en matière de personnel, de formation du personnel ou de suivi et de contrôle des mesures d'intégration convenues. Elles exigent que toutes les dépenses communales supplémentaires soient recensées et compensées par le biais de la compensation des charges.

5.4 REMANIEMENT DE LA LOI

Au vu des résultats de la procédure de consultation, le projet de loi a été revu selon les principes ci-dessous :

- maintenir l'équilibre entre les mesures contraignantes et les mesures d'encouragement selon le principe d'exiger et de donner ;
- utiliser l'entier de la compétence législative du canton de Berne pour les mesures contraignantes ;
- renforcer le principe de l'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires et celui de subsidiarité de l'encouragement spécifique.

Voici les changements majeurs, les détails ayant été décrits au point 3 :

Entretien personnel obligatoire/Financement

L'entretien personnel obligatoire pour les personnes étrangères nouvellement arrivées de l'étranger est l'un des éléments majeurs de la future loi, dans la progression entretien personnel → consultation → convention d'intégration. Les personnes nécessitant des informations supplémentaires sont envoyées à une antenne d'intégration. L'autorité de migration peut autoriser l'emploi ciblé de conventions d'intégration dans les champs d'application prévus par la

LEtr et l'OIE. Il s'agit de combiner obligations et incitations pour soutenir et récompenser les efforts d'intégration.

Le financement du modèle à trois degrés est légèrement modifié. Les communes préfinancent les entretiens personnels alors que le canton finance le conseil et le suivi ainsi que les conventions d'intégration. Les dépenses cantonales et communales sont assumées conjointement par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale.

Antennes d'intégration (art. 7 du projet mis en consultation, désormais art. 5)

C'est la SAP, certes, qui désigne les antennes d'intégration, mais d'entente avec les communes. Celles-ci peuvent en être l'organisme responsable, le canton prenant en charge le financement et l'assurance qualité. L'expression « Centres de compétence » a été remplacée par « antennes ». Celles-ci ont pour mission de

- suivre les personnes étrangères ayant des besoins particuliers d'information et d'intégration ;
- conseiller les structures ordinaires en matière de compétences interculturelles, de droit des étrangers, etc. ;
- contrôler les conventions d'intégration.

Conventions d'intégration (art. 10 et 11 du projet mis en consultation, désormais art. 8)

L'efficacité des conventions a été analysée, suite aux doutes exprimés lors de la procédure de consultation. Il a été demandé leur avis à la Confédération, à la Direction de la police et des affaires militaires (POM) et à un expert extérieur.

L'article 11 du projet mis en consultation, qui permettait aux communes de prendre des mesures d'intégration de leur propre chef, ne tenait pas la route juridiquement. C'est pourquoi la fonction des conventions d'intégration reste d'être un instrument du droit des étrangers, à utiliser si nécessaire selon le champ d'application de la LEtr.

L'accord sur la libre circulation conclu avec l'UE (ainsi que celui signé avec l'AELE) ne permet pas d'ordonner des mesures d'intégration avec sanctions aux ressortissants et ressortissantes de ces espaces, car cela représente une discrimination interdite par l'accord. Dans ce cas, des recommandations seront émises ou une convention d'intégration volontaire sera signée, et le système de sanctions des structures ordinaires appliqué hors du champ d'application de la législation sur les étrangers.

Employeurs privés (art. 13 du projet mis en consultation, désormais art. 16)

Leur mission d'information est maintenue. Mais le soutien obligatoire aux cours de langue et d'intégration, qui n'était pas obligatoire de toute façon, a été supprimé.

Protection contre la discrimination (art. 15 du projet mis en consultation, désormais art. 12)

Cette disposition a été reformulée sur un mode moins contraignant. Elle permet d'ancrer la lutte contre la discrimination dans la politique d'intégration. Contrairement aux craintes exprimées dans la procédure de consultation, elle ne crée aucun droit de tiers.

6. PROPOSITION DU CONSEIL-EXÉCUTIF

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le présent projet de loi sur l'intégration.

Berne, le xx xx 2012

Au nom du Conseil-exécutif,

le président :

le chancelier :