

**Rapport présenté par
le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la loi sur l'intégration**

Version pour la procédure de consultation (avril 2010)

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE	3
1.1	CONTEXTE FÉDÉRAL	3
1.1.1	La Suisse pays de migration	3
1.1.2	Fondements juridiques de la politique migratoire	4
1.1.3	Intégration des étrangers en Suisse	5
1.1.4	Principes de la politique d'intégration nationale	7
1.2	ÉTAT DES LIEUX DANS LE CANTON DE BERNE	9
1.2.1	Etrangères et étrangers du canton de Berne	9
1.2.2	Politique de l'intégration et d'encouragement à l'intégration du canton de Berne	11
1.3	BASES ET PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA LOI	13
2	CARACTÉRISTIQUES DE LA NOUVELLE LOI: «EXIGER ET DONNER»	15
2.1	TRAITEMENT DES INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	16
3	COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS DES ARTICLES	17
4	PLACE DU PROJET DANS LE PROGRAMME GOUVERNEMENTAL DE LÉGISLATURE	36
5	CONSÉQUENCES	37
5.1	RÉPERCUSSIONS SUR LES FINANCES ET LE PERSONNEL	37
5.2	RÉPERCUSSIONS SUR LES COMMUNES	38
5.3	RÉPERCUSSIONS SUR L'ÉCONOMIE	38
6	RÉSULTAT DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION	38
7	PROPOSITION DU CONSEIL-EXÉCUTIF	38

1 CONTEXTE

1.1 Contexte fédéral

1.1.1 La Suisse pays de migration

La Suisse est l'un des pays les plus globalisés de la planète sur le plan économique, social et politique et figure au quatrième rang mondial de l'indice de globalisation 2008 des écoles polytechniques fédérales. Les flux migratoires ont façonné la Confédération depuis sa création et ont contribué à son essor économique. Ils suivent en grande partie l'évolution économique et l'on peut ainsi observer des vagues d'émigration en périodes de récession, contre une tendance à l'immigration en période de croissance économique. Depuis des siècles déjà, les Suisses sont allés rechercher leur bonheur – économique et personnel – dans des contrées étrangères. Fin 2007, 670 000 personnes soit approximativement 10 pour cent des citoyens suisses vivaient à l'étranger, avec une tendance à la hausse. Dans un mouvement inverse, de nombreuses personnes sont venues chercher en Suisse, ces 160 dernières années, un travail et une certaine sécurité.

La première grosse vague d'immigration a eu lieu entre les années 1848 et 1911 alors que l'industrialisation s'installait dans ce pays autrefois agricole qu'était la Suisse, pour atteindre un pourcentage d'étrangers pouvant aller jusqu'à 17 pour cent de la population totale. Suite à la crise économique mondiale des années 30, la proportion d'étrangers est descendue à cinq pour cent pour atteindre à nouveau 17 pour cent lors de la période de haute conjoncture s'étalant entre 1959 et 1970. Durant la récession des années 1980, la proportion d'étrangers a à nouveau baissé pour remonter lors de la période de haute conjoncture suivante. En 1990, 18 pour cent de la population résidente de Suisse ne possédait pas le passeport suisse; ce pourcentage était de 21 pour cent en 2000 et de 22 pour cent en 2008.

Les travailleurs étrangers employés en Suisse jusque dans les années 1990 étaient engagés en tant que saisonniers ou résidents à l'année, et vivaient séparés de leurs familles qui ne disposaient d'aucun titre de séjour; leur autorisation de séjour était limitée à la durée de leur engagement. Cela permettait à la Suisse «d'exporter» son chômage conjoncturel. A partir des années 1960, ce statut de saisonnier a été peu à peu adouci suite à la pression venue de l'étranger. Les saisonniers purent alors demander un titre de séjour après un certain temps, et obtenir ensuite une autorisation d'établissement. Les conditions liées aux autorisations de travail des détenteurs d'un permis d'établissement furent libéralisées et le rapatriement familial fut rendu possible.

Jusque dans les années 1980, la main d'œuvre étrangère était avant tout recrutée pour des travaux pénibles et mal rémunérés. Plus récemment, l'immigration est devenue principalement

une immigration «d'élite». La nouvelle génération de travailleurs immigrés dispose généralement d'une formation et exerce des activités plus exigeantes. Fin 2007, 61 pour cent de la population résidente étrangère de Suisse provenait d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE, et 26 pour cent de l'Europe de l'Est (du Sud) ainsi que de la Turquie. Les ressortissants italiens représentaient le groupe de population étrangère le plus important (avec 18 pour cent) suivi d'immigrés provenant d'Allemagne (16 pour cent), de Serbie et du Portugal (12 pour cent chacun). La source d'immigration principale demeure celle des forces de travail, suivie par le regroupement familial.

A l'heure actuelle, environ un tiers des personnes vivant en Suisse proviennent de l'immigration (c.-à-d. qu'elles-mêmes ou leurs parents ont immigré en Suisse). La plupart de ces personnes sont fortement enracinées en Suisse, bien qu'elles nourrissent un lien plus ou moins fort avec leur patrie d'origine. Plus d'un cinquième des étrangers vivant en Suisse y sont nés. Aucune vague d'immigration récente n'explique cette proportion importante d'étrangers d'un point de vue international. Celle-ci résulte en effet avant tout de la difficulté d'obtenir le passeport suisse – et du coût de la procédure correspondante –, comparé à ce qui prévaut dans d'autres pays. Les naturalisations ont certes progressé ces vingt dernières années, mais elles demeurent toujours faibles en comparaison internationale (voir l'annexe 1). En 2004, 2,4% des étrangers vivant en Suisse ont demandé leur naturalisation et 2,9% l'ont fait en 2007. Les naturalisations concernent avant tout les ressortissants de pays tiers, alors que les ressortissants de l'UE y ont peu recours.

1.1.2 Fondements juridiques de la politique migratoire

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

Concernant la population étrangère principale (61%) qui provient 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.

En 2008, la nouvelle loi fédérale sur les étrangers² est entrée en vigueur. Cette loi règle la question des autorisations et du séjour des ressortissants de pays non membres de l'UE ou de l'AELE, ce qui correspond à environ 39% de la population étrangère suisse. 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

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 Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20)

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.

Pendant la Guerre froide, la Suisse avait largement accueilli des réfugiés provenant de l'Europe de l'est. Lorsque dans le début des années 80, de plus en plus de demandes d'asile furent présentées au nom de ressortissants de pays plus éloignés, la nécessité de légiférer s'imposa. En 1981, la première loi sur l'asile fut adoptée. Celle-ci 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. Les demandeurs d'asile sont à cette occasion régulièrement présentés sous un angle négatif et faussé; par ailleurs, il arrive fréquemment que l'ensemble de la population étrangère soit assimilée aux requérants d'asile. Dans les faits, les requérants d'asile ne constituent, en Suisse, qu'une part infime de la population étrangère. Alors que fin 2007, la population résidente étrangère permanente atteignait 1,5 million de personnes, seules 41 000 personnes relevaient de la loi sur l'asile³ (requérants d'asile et étrangers admis à titre provisoire).

1.1.3 Intégration des étrangers en Suisse

Ce ne sont ni la nationalité ni les caractéristiques culturelles qui font le succès ou, au contraire, l'échec d'une bonne intégration. En effet, l'appartenance d'un être humain à une société donnée relève d'un jeu subtil entre les ressources socio-économiques individuelles d'une part, et les possibilités d'intégration offertes par l'économie, l'Etat et la société, d'autre part. L'absence d'intégration se fait en premier lieu sentir au sein de la population défavorisée sur le plan socio-économique (indigène ou étrangère) et stigmatisée par la société.

Si l'on considère la forte population étrangère de la Suisse, et le fait que, pour des questions de marché du travail, cette population a longtemps été issue des couches défavorisées, il n'est pas erroné de considérer que l'intégration économique et sociale de cette population a été un succès. Toutefois, les étrangers demeurent largement pénalisés dans différents domaines. Cette inégalité résulte de la structure socio-économique de la population étrangère, de l'évolution de l'économie suisse ainsi que des obstacles juridiques, institutionnels et sociaux à l'intégration.

La structure économique de la Suisse s'est successivement modifiée depuis les années 1990. Le résultat de cette évolution a été la transformation en une société de services provoquant avant tout la disparition des postes les moins qualifiés. La politique de recrutement consécutive

³ Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi ; RS142.31)

à cette évolution structurelle touche de manière disproportionnée la population étrangère. Une grande partie de cette population travaille dans des secteurs peu rémunérateurs et est ainsi susceptible de percevoir un revenu qui ne suffit pas à couvrir son existence (*working poor*). En cas de perte d'emploi, la possibilité de retrouver un travail est rendue plus difficile en raison de l'absence de qualifications, ou lorsque celles-ci ne sont pas reconnues. Il n'est donc pas étonnant que les étrangers souffrent plus fortement du chômage et de la pauvreté, et aient de ce fait plus souvent recours au soutien des assurances sociales et de l'aide sociale. Par ailleurs, cette partie de la population vit de plus en plus souvent dans des quartiers défavorisés (et insalubres) et souffre plus souvent de maladies physiques ou psychiques, du fait d'emplois physiquement exigeants et de conditions de vie difficiles. L'on trouve également au sein de cette population étrangère – et en particulier chez ses jeunes – un fort taux de criminalité. Il convient toutefois d'interpréter avec réserve les comparaisons qui sont faites en termes de criminalité entre les populations résidentes indigène et étrangère, dans la mesure où les délits dont les auteurs ne sont pas domiciliés en Suisse (20% des condamnations) sont compris dans ces statistiques.

Outre ces facteurs économiques et socio-économiques, il existe de nombreux obstacles juridiques, institutionnels ou sociaux, dont l'existence a pour effet de rendre l'intégration de ces personnes étrangères encore plus difficile⁴. Les entraves au processus d'intégration ne résultent pas uniquement de la législation, mais souvent également de l'application de la législation par les autorités concernées, parfois de l'absence même de législation, d'un manque de coordination entre certaines institutions, ou encore, d'un déficit en termes d'information. L'accès des étrangères et des étrangers aux prestations sociales est souvent entravé en raison d'un manque de compétence interculturelle des organismes publics.

Le marché du travail représente par ailleurs à lui seul un obstacle considérable au processus d'intégration. En comparaison avec les travailleurs de nationalité suisse, à qualification, expérience et activité équivalentes, les travailleurs étrangers bénéficient souvent de conditions de travail moins intéressantes. Ceux-ci se voient moins fréquemment offrir des possibilités de formation ou de perfectionnement, et perçoivent des salaires inférieurs. En outre, les étrangers provenant de la partie ouest des Balkans, de la Turquie et des pays non européens, et dont le niveau de formation est élevé, se voient souvent confrontés à l'absence de reconnaissance de leurs diplômes, de sorte qu'il ne leur est pas possible d'occuper un poste correspondant à leur formation. Lorsque celle-ci est reconnue, les étrangers sont exposés à de nombreux préjugés. Il est notamment particulièrement difficile à des jeunes originaires des Balkans (naturalisés ou non), et portant un nom à consonance balkanique, de trouver une place d'apprentissage. Le fait

⁴ Voir le rapport de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) intitulé «Entraves juridiques à l'intégration des étrangers. Exploration et pistes d'action» du 12 octobre 2004, www.tak-cta.ch

de posséder un titre de séjour incertain, même de longue durée, tel qu'un permis B ou une admission provisoire, peut inciter certains employeurs à ne pas engager ce type de personnes ou à ne pas investir de ressources dans des programmes de perfectionnement les concernant.

Il est en outre important de prendre des mesures au niveau de la formation. Comme le montre l'étude PISA ainsi que d'autres recherches effectuées dans le domaine, l'école publique ne suffit pas à aplanir les différences d'origine familiale, de sorte que les enfants dont les parents disposent d'un faible niveau de formation s'engagent rarement dans des formations supérieures. Les enfants d'étrangers disposant d'un faible niveau de formation sont particulièrement touchés par cette dynamique négative.

La vie des étrangers en Suisse est en outre rendue difficile du fait du comportement fondamentalement négatif d'une grande partie de la population indigène, qui les rejette. L'étude exploratoire «Surveiller l'évolution des attitudes extrémistes, xénophobes et misanthropes en Suisse» publiée en 2006, fait apparaître que la xénophobie est très répandue parmi la population suisse. Cette étude constate qu'environ 20% de la population est antisémite, bien 30% islamophobe, et que la grande majorité de la population nourrit, de façon générale, des sentiments xénophobes. Les personnes les plus exposées aux préjugés et aux sentiments xénophobes sont de race noire, proviennent des Balkans, ou encore, appartiennent à la communauté islamique.

1.1.4 Principes de la politique d'intégration nationale

À l'aube du nouveau millénaire, fortes de ces données, les autorités se sont engagées de façon toujours plus soutenue dans le processus d'encouragement à l'intégration. Tant au niveau fédéral que cantonal, comme dans les villes les plus importantes de Suisse, de nouvelles structures et de nouveaux concepts ont été développés en matière de politique de l'intégration et d'amélioration du processus d'intégration. Les cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel ont joué à ce titre un rôle précurseur.

La mise en place du processus d'encouragement à l'intégration a consisté à mettre sur pied des cours de langues et d'intégration, et à intensifier les efforts d'information à l'attention de la population étrangère. Ce processus exige d'autre part un certain investissement de la part de celle-ci. Il s'agit par ailleurs d'insérer la problématique de la migration et de l'intégration des étrangers dans le contexte d'une mission transversale concernant tous les acteurs de la société («mainstreaming migration»), à l'instar de ce qui est fait en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Cet objectif doit être atteint grâce à une sensibilisation soutenue aux questions migratoires, et grâce à la participation des institutions publiques et privées aux efforts consacrés au processus d'intégration.

Bien que la nécessité d'agir à ce niveau ait été établie, peu de mesures ont encore été prises dans le registre de la lutte contre la discrimination. C'est ce qui ressort notamment de l'étude comparative financée par l'UE intitulée «Migrant Integration Policy Index» (MIPEX). MIPEX étudie et évalue – sous différents angles – les politiques d'intégration mises en place individuellement par 27 pays européens, ainsi que le Canada. Cette étude place la Suisse à la 16^e place, soit dans la seconde moitié des pays étudiés, et elle figure même parmi les trois pays les plus mal notés en matière de lutte contre la discrimination. Le Comité onusien pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), le rapporteur spécial de l'ONU sur le racisme ainsi que le Conseil de l'Europe ont formulé, à maintes reprises, de nombreuses critiques à l'égard des mesures de lutte contre la discrimination mises en place par la Suisse. Il est nécessaire d'agir au niveau légal (lois), structurel (ancrage au sein des institutions publiques, de la stratégie politique, etc.) et opérationnel (conseil et soutien aux personnes concernées, campagnes de sensibilisation, etc.).

Au niveau fédéral, la question de l'intégration de la population étrangère a été réglée en premier lieu en 2005 par une loi⁵ et son ordonnance d'application⁶, qui attribuent cette tâche aux institutions publiques. Ces dispositions légales établissent les principes suivants de politique en matière d'intégration:

L'intégration est un processus résultant d'efforts communs: 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 une volonté de collaborer.

L'intégration selon la devise «Exiger et donner»: cette devise imprègne le discours politique actuel tenu en Suisse. Elle signifie, dans son acception la plus large, qu'un équilibre doit être établi entre les efforts consentis par l'Etat et la population indigène et le comportement attendu de la population étrangère.

L'intégration par l'égalité des chances: l'intégration des étrangers peut être qualifiée de réussie lorsque les statistiques les situent, 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).

⁵ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)

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

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. Ceux-ci doivent répondre aux besoins des différents groupes cibles et être accessibles à l'ensemble de la société. Ce n'est que si les structures de réglementation en place n'offrent aucune (ou pas encore de) mesure correspondante, que d'autres mesures – complémentaires – peuvent alors être envisagées.

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), fondée en février 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses pour renforcer la coopération et développer une politique commune pour les agglomérations, est devenue un acteur incontournable de l'intégration en Suisse, dont elle a fait 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 a adopté 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 consacre⁷. Il lui paraît essentiel que les étrangers puissent avoir un accès égalitaire 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.

1.2 Etat des lieux dans le canton de Berne

1.2.1 Etrangères et étrangers du canton de Berne

Dans le canton de Berne vivent à l'heure actuelle environ 960 000 personnes, dont environ 120 000 de nationalité étrangère. A ce chiffre s'ajoutent environ 5250 personnes n'appartenant pas à la population résidente permanente et qui relèvent de la loi sur l'asile. A peu près 3000 d'entre elles sont admises à titre provisoire, le reste faisant l'objet d'une procédure d'asile.

L'évolution historique du flux migratoire ainsi que la structure et la situation actuelles de la population étrangère en Suisse dont il a été fait état brièvement plus haut, peuvent s'appliquer au canton de Berne. La population étrangère du canton de Berne est constituée en grande partie de ressortissants européens. De même les ressortissants italiens sont-ils majoritaires parmi la population étrangère (17%), suivis de près par les ressortissants allemands (16%,

⁷ Article 8 du projet de loi

contre 11% en moyenne suisse). D'autres nationalités sont bien représentées, comme les Serbes (11%), les Portugais (8%), les Espagnols (5%) ainsi que les Turcs (4,5%) et les Français (4,5%). Au sein de la population étrangère résidant à titre permanent dans le canton de Berne, 81 000 personnes possèdent un permis d'établissement, environ 36 000 sont détentrices d'un permis de séjour et à peu près 2300 d'un permis de séjour de courte durée d'une année au moins. Ces chiffres montrent que la plupart des étrangers vivent ici depuis un certain temps déjà. 25 000 étrangers sont nés ici et appartiennent à la deuxième, voire à la troisième génération. Près de 15 000 personnes étrangères ont épousé une Suisseuse ou un Suisse.

Avec ses 12,2% (fin 2007), la représentation de la population étrangère résidant dans le canton de Berne est faible en comparaison de la moyenne nationale. Seuls quelques cantons de Suisse centrale ainsi qu'Appenzell Rhodes-Intérieures possèdent un taux d'étrangers si bas.

Il est difficile d'expliquer ce chiffre, la structure et l'évolution de la population étrangère du canton de Berne n'ayant pas été étudiées précisément. La structure économique du canton pourrait en être une des causes, car Berne compte un secteur agricole plus fort que la moyenne suisse, alors que le secteur industriel et les branches à forte valeur ajoutée comme la finance et la chimie y sont sous-représentées. Cette condition est la raison principale qui permet de comprendre la faiblesse du revenu moyen du canton de Berne comparé à la moyenne suisse⁸. La géographie du canton peut également être à l'origine du petit nombre d'étrangers y habitant, car la population étrangère vit et travaille majoritairement dans les villes ou agglomérations, bien qu'elle représente une force de travail non négligeable pour le tourisme dans les Alpes. En ville de Genève, les étrangers représentent 43 pour cent de la population, pour 38 pour cent à Lausanne et 36 pour cent à Lugano, alors qu'en ville de Zurich et de Bâle, seul un tiers de la population est d'origine étrangère. Malgré ses centres urbains, le canton de Berne est un canton principalement agraire possédant de nombreuses petites – voire très petites – communes. 43 pour cent de la surface du canton de Berne est utilisé pour l'agriculture. «Seul» 28 pour cent de la population résidente du canton vit dans les villes de Berne, Bienne, Burgdorf, Interlaken, Thoun, et dans la commune de Köniz. A l'inverse, près de la moitié des étrangers vit dans les villes et agglomérations du canton. 27 655 étrangers vivent en ville de Berne – ce qui représente la plus grosse partie de la population étrangère –, soit 22,5 pour cent de la population résidente. La ville de Bienne détient le pourcentage record du canton en matière de population étrangère avec un taux de 27 pour cent. A Interlaken, environ 23 pour cent des

⁸ Rapport sur la situation économique du canton de Berne 2009, beco Economie bernoise (*Bericht zur Wirtschaftslage 2009 Daten und Fakten zur wirtschaftlichen Situation im Kanton Bern*)

habitants sont de nationalité étrangère. Les communes rurales du canton ne comptent quant à elles que peu d'étrangers, voire aucun.

La répartition territoriale de la population étrangère dans les anciens districts est donc très variée (cf. annexe 2). Le district de Bienne détient ainsi le plus fort pourcentage d'étrangers. Le taux d'étrangers dans le district de Saanen, qui semble dans un premier temps élevé, s'explique du fait de la forte proportion d'étrangers fortunés qui se sont installés dans la ville de Gstaad et ses communes avoisinantes. Le taux de 17 pour cent applicable à la population résidente étrangère du district de Berne est par contre moins étonnant. Certains districts du Jura bernois enregistrent un pourcentage d'étrangers plus haut que la moyenne cantonale (ainsi Moutier, avec 15% d'étrangers, et Courtelary, avec 13% d'étrangers); ces chiffres élevés s'expliquent par la présence, dans ces districts, de différentes usines. Les autres districts du canton se situent bien en-dessous de la moyenne nationale suisse, en termes de population étrangère. C'est le district de Schwarzenburg qui détient le record inférieur avec ses 3,5 pour cent d'étrangers, bien que la part d'étrangers qui réside dans les districts de l'Oberland bernois, de l'Emmental et de Laupen, soit également très faible.

1.2.2 Politique de l'intégration et d'encouragement à l'intégration du canton de Berne

A l'instar de la tendance observée dans les autres cantons suisses, la question de l'intégration est peu à peu devenue, dans le canton de Berne, un thème politique incontournable. La Constitution bernoise⁹ 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 culturelles¹⁰, l'égalité de droit est garantie, et toute discrimination, notamment en raison de la race, de la couleur, du sexe, de la langue et de l'origine est interdite¹¹.

Dans l'administration cantonale, chaque Direction est compétente en matière d'intégration des étrangers dans son champ d'activité respectif. Le Bureau de l'intégration de la Direction de la santé publique et des affaires sociales (SAP) est chargé d'assurer la coordination et le développement de la politique de l'intégration et de l'encouragement à l'intégration. Au niveau cantonal, l'application du droit dans le domaine de l'asile et dans le domaine des étrangers, ainsi que la compétence en matière d'autorisations de séjour, a été répartie entre le Service des migrations de la Direction de la police et des affaires militaires (POM) et les villes de Berne, Bienne et Thoune. Il existe dans ces trois villes des autorités spécialement chargées des

⁹ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)

¹⁰ Art. 4 ConstC

¹¹ Art. 10 ConstC

questions de migration; le Service des migrations de la POM demeure compétent pour la population étrangère résidant dans les autres communes.

Un premier pas politique a eu lieu en 1996 à l'initiative de Barbara Gurtner, alors députée au Grand Conseil. Son postulat, intitulé «Les migrantes dans le canton de Berne», avait donné lieu à deux rapports d'experts étudiant la situation des migrantes dans le canton de Berne et se prononçant sur l'opportunité d'inscrire le thème de l'intégration dans la structure de l'administration cantonale. En 2003, se fondant sur ces rapports, le Grand Conseil avait temporairement créé un Bureau cantonal de l'intégration auprès de la SAP, bureau dont l'existence a été définitivement confirmée en 2006, sur la base d'une étude complémentaire. L'une des tâches principales de ce bureau consiste à assurer la coordination en matière de politique de l'intégration entre la Confédération, les communes ainsi que les différentes Directions cantonales, et d'établir les fondements en matière de politique de l'intégration. Il fait office de service de contact officiel de la Confédération au sens de l'article 57 alinéa 3 LEtr, et est chargé, pour le canton de Berne, de la mise en œuvre du point fort 1 «Langues et formation» du Programme national de promotion de l'intégration. Au vu de la masse croissante des affaires traitées par le bureau, son effectif a été étoffé pour passer d'une activité à 100 pour cent à une activité à 190 pour cent. Au niveau intercantonal, où la mission est de plus en plus complexe et lourde, les ressources en personnel et les ressources financières disponibles ont toujours été relativement modestes.

En 2007, le Conseil-exécutif a établi des lignes directrices cantonales en matière d'intégration, se dotant ainsi d'une base stratégique en matière de politique de l'intégration. Ces lignes directrices définissent l'intégration comme un processus concernant tous les acteurs de la société, et dont le succès dépend de la bonne volonté et de l'engagement de la population étrangère comme de la population indigène. Il est important pour le canton de Berne, en matière d'encouragement à l'intégration, de s'engager dans un processus orienté ressources et adapté à la variété des situations. Le canton considère qu'il revient aux autorités de s'assurer que la population étrangère jouit des mêmes droits en matière d'accès aux biens sociaux importants. En contrepartie, il attend des étrangers qu'ils participent à la vie économique, sociale, politique et culturelle, apprennent la langue standard et soutiennent leurs enfants dans leur propre intégration. Parmi les champs d'action principaux de la politique cantonale de l'intégration figurent les thèmes suivants: «travail», «communication», «formation», «encourager et donner», «égalité entre hommes et femmes», «santé», «aide sociale», «participation et naturalisation» et «le canton comme employeur».

Dans le cadre de la mise en œuvre des lignes directrices sur l'intégration, le Conseil-exécutif a demandé aux différentes Directions de mettre en place des mesures d'encouragement à l'intégration dans leurs domaines respectifs. Au cours de l'été 2008, une première démarche a

été réalisée consistant à répertorier les différentes mesures cantonales d'intégration ayant été prises ou étant concrètement planifiées. Ce travail permet au canton de mettre en place de nombreuses mesures dont la portée correspond au postulat sur l'encouragement à l'intégration. La liste succincte qui suit établit les champs d'action et rend compte du nombre de mesures prises; elle donne un aperçu global de l'importance de l'engagement du canton dans le domaine de l'encouragement à l'intégration:

- 16 mesures dans le domaine de la formation et de l'éducation;
- 4 mesures dans le domaine du travail (offres transitoires, formation de base, formation de rattrapage, certification);
- 2 mesures dans le domaine des accords d'intégration et des cours d'intégration;
- 6 mesures dans le domaine de la santé (prévention VIH, dépendances, seniors, cours d'auxiliaire de santé CRS);
- 3 mesures dans le domaine de la communication, de l'information et de la sensibilisation;
- 11 mesures dans le domaine de l'intégration des personnes admises à titre provisoire, des requérants d'asile et des réfugiés.

En 2008, la Commission cantonale pour l'intégration de la population étrangère (Commission de l'intégration) a été 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.

Le Conseil-exécutif est d'avis que la prochaine étape devrait consister à inscrire sur une base contraignante les différentes structures et stratégies développées en matière de politique de l'intégration, de même que la collaboration mise en place entre les cantons et les communes dans le domaine de l'intégration, et de poursuivre le processus mis en route.

1.3 Bases et processus d'élaboration de la loi

Le Grand Conseil a exprimé le souhait de voir le canton accroître son engagement en matière de politique de l'intégration. Lors de sa session de novembre 2007, il a adopté la motion de la députée Barbara Mühlheim, requérant l'élaboration d'un acte contraignant en matière d'intégration (M 172/2007):

«Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer un projet de loi sur l'intégration (ou acte contraignant) sur le modèle de la loi bâloise, et de le soumettre au Grand Conseil.

Développement:

Les deux Bâle nous montrent la voie avec leur nouvelle loi sur l'intégration: plutôt que de laisser libre cours aux émotions et aux réflexes conditionnés des partis (crispation moralisatrice sur les bons et les mauvais étrangers), ils mènent une politique active à la fois dirigée et réglementée de manière contraignante.

«Exiger et donner», tels sont les piliers d'une politique d'intégration fondée sur une approche ouverte des difficultés et sur le respect de l'autre. Les arguments suivants devraient être pris en compte dans la réglementation bernoise:

- Mieux vaut prévenir que guérir: il faut définir d'emblée des objectifs clairs et pratiquer une politique d'information ouverte. Mieux vaut réaliser les objectifs ensemble que laisser libre cours à des développements anarchiques et risquer d'en subir les conséquences.*
- L'intégration est synonyme d'égalité des chances! L'intégration est un investissement rentable. Elle favorise la formation et l'insertion professionnelle et permet, ce faisant, d'éviter des frais élevés de santé, d'aide sociale et de justice, autant de dépenses symptomatiques d'une intégration ratée.*
- L'intégration conforte l'ordre juridique: la loi devra prévoir explicitement que les immigrés doivent respecter l'ordre juridique et ses valeurs, telles que la démocratie et l'égalité des sexes.*
- Mieux vaut une approche globale que des mesures isolées du contexte: en confrontant les différents principes – exiger et donner, ordre juridique, réciprocité et interdiction de la discrimination – avec les expériences tirées de la pratique, on ouvre la voie à une situation dans laquelle tous les acteurs de la société sont gagnants.*
- Mieux vaut imposer que déstabiliser: la réglementation (légale) évite toute ambiguïté en définissant les obligations de part et d'autre. C'est le meilleur moyen d'assurer la sécurité du droit et le meilleur rempart contre l'arbitraire.*
- La société vue comme une équipe: mieux vaut cohabiter dans le respect que s'observer avec méfiance. Le projet de loi impose des obligations aux immigrés, mais aussi aux autorités et aux Suisses.*
- L'enfant est l'avenir de l'homme! l'intégration revêt une importance toute particulière pour les enfants et les adolescents, raison pour laquelle les mesures doivent se concentrer sur la famille et le corps enseignant.*
- La loi est élaborée dans le partenariat: les communes sont associées aux travaux tout comme les partenaires sociaux, les associations, les communautés religieuses, les organismes privés.*

Se fondant sur l'exigence inscrite dans la motion Mühlheim, le projet de loi intègre les différentes dispositions légales cantonales existant en matière d'intégration (notamment celles du canton de Bâle-Ville). En outre, il suit l'évolution politique actuelle et s'inspire des connaissances acquises sur la base de recherches scientifiques. Par ailleurs, ce projet s'inspire particulièrement des lignes directrices en matière d'intégration adoptées par le canton de Berne. La Commission de l'intégration suit en permanence l'évolution du projet. Un expert en droit des migrations, Alberto Achermann, a également été consulté ponctuellement pendant ce travail.

Outre la motion Mühlheim, le projet tient également compte de la motion Messerli «Intégration des étrangers et des étrangères et valeurs fondamentales» (M 256/2007). Ces deux motions vont en effet largement dans le même sens. Lors de sa session du mois d'avril 2008, le Grand Conseil a, sur proposition du Conseil-exécutif, adopté les points 1 et 3 à 6 de la motion Messerli sous forme de postulat. Il a également adopté en septembre 2009 le point 5 de la motion Messerli «Favoriser l'intégration des migrantes» (M 78/2009), qui est repris dans le projet de loi.

2 CARACTÉRISTIQUES DE LA NOUVELLE LOI: «EXIGER ET DONNER»

Se fondant sur les objectifs arrêtés par le droit fédéral, la constitution cantonale et les lignes directrices cantonales en matière d'intégration, la loi présentée ici a pour objectif d'intégrer la population étrangère dans tous les domaines de la société. La notion d'intégration est donc comprise dans le sens d'un processus social global. Ce processus, se fondant sur l'ordre juridique et ses valeurs, doit permettre à l'ensemble de la population du canton de Berne de cohabiter dans un respect mutuel. Celui-ci comprend le respect des libertés individuelles de chacun, soit la liberté d'organiser sa propre vie, d'avoir sa propre culture, sa propre religion et ses propres valeurs – pour autant que cette liberté ne viole aucune norme établie.

Le projet de loi concrétise la devise «exiger et donner» qui figurait dans la motion Mühlheim. Cela signifie que le projet contient des dispositions exigeant des étrangers du canton et des communes qu'ils participent à l'intégration.

Il est attendu des étrangers qu'ils se familiarisent avec le mode de vie suisse, qu'ils apprennent la langue de leur lieu de résidence, qu'ils respectent l'ordre juridique et, enfin, qu'ils participent à la vie économique et se forment. La loi sur l'intégration établit les mesures nécessaires permettant de s'assurer que la population étrangère adopte – ou soit en mesure de le faire – le comportement attendu d'elle. L'une des mesures centrales de ce texte consiste à introduire un entretien destiné à tout nouvel arrivant étranger. La loi donne également aux autorités compétentes en matière d'intégration la possibilité d'établir des conventions d'intégration ciblées dans le champ d'application de la LEtr et de l'OIE. Elle prévoit ensuite différentes

mesures destinées à inciter les intéressés à adopter un comportement favorable à l'intégration et à les récompenser, le cas échéant. Ainsi, la participation financière demandée aux ressortissants étrangers qui participent à un cours de langue et d'intégration subventionné par le canton peut-elle être modulée dans le but, par exemple, d'inciter la personne concernée à s'inscrire rapidement à l'un de ces cours. De même, lorsqu'un ressortissant d'un Etat tiers est bien intégré, les autorités compétentes peuvent, pour autant qu'il en fasse la demande, lui octroyer de façon anticipée une autorisation d'établissement, sous réserve de l'accord de l'Office fédéral des migrations.

Selon la LEtr et l'OIE, les cantons et les communes doivent créer des conditions favorisant l'égalité des chances et l'intégration des étrangers, leur proposer différents programmes d'intégration, et les orienter, ainsi que la population dans son ensemble, sur les différents thèmes liés à l'intégration et à la migration. Ces tâches sont également décrites dans la loi présentée ici. La question de l'information à donner aux étrangers est réglée de façon détaillée dans la loi, dans la mesure où il s'agit là d'une tâche importante et nouvelle, mise à charge des communes et du canton. Ceux-ci sont en effet chargés d'encourager, en anticipation et de façon préventive, un processus d'intégration adapté aux besoins, et de prendre des mesures propres à supprimer les obstacles à l'intégration et à lutter contre le racisme.

Pour que cet encouragement à l'intégration de même que la politique en la matière puissent être réalisés et développés de façon optimale, le législateur a prévu un certain nombre de dispositions réglant les questions de coordination entre le canton et les communes et prévoyant un système de collaboration cantonale tout en définissant les compétences à ce niveau. Les dispositions en question se fondent sur une pratique éprouvée. A l'instar du système de collaboration prévu entre la Confédération et les cantons, la loi requiert des communes qu'elles désignent une autorité compétente en matière d'intégration et de lutte contre toute discrimination.

2.1 Traitement des interventions parlementaires

Les interventions parlementaires suivantes formulent des demandes qui ont été traitées dans le cadre de l'élaboration du présent projet.

- Motion 172/2007 Mühlheim
- Motion 256/2007 Messerli (points 1 et 3 à 6 adoptés sous forme de postulat)
- Motion 78/2009 Messerli, point 5.

3 COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS DES ARTICLES

Contexte

Article 1 (Objet)

La loi cantonale a pour but de favoriser l'intégration de la population étrangère dans tous les domaines de la société. Les lois existantes et les principes qu'elles posent fondent la base normative visant à favoriser la coexistence des populations étrangère et indigène. Il est demandé aux personnes étrangères qu'elles contribuent à leur propre intégration (lettre b).

Les mesures qui seront prises en application de cette loi devront se conformer à ces objectifs. L'intégration doit être favorisée individuellement, selon les ressources de chacun. La loi énonce le but d'encourager les étrangers à participer à la vie politique (lettre c) dans le cadre législatif défini, par exemple dans les commissions communales ou cantonales. Il ne s'agit pas de leur donner d'autres droits politiques, tels que le droit de vote et d'éligibilité, ce qui requerrait des modifications législatives. L'intégration est comprise comme un processus collectif. La loi contribue donc également à forger une certaine ouverture d'esprit réciproque ainsi que la considération et le respect mutuels des Suisses et des étrangers. L'Etat a pour tâche de favoriser l'égalité des chances au sein de la population prise dans sa globalité. Cette égalité des chances constitue également une condition à l'intégration de la population étrangère résidente. C'est la raison pour laquelle il est impératif que l'attention portée aux droits à l'égalité des chances et à la protection contre la discrimination en raison de l'appartenance ethnique et culturelle de l'ensemble de la population du canton de Berne soit renforcée.

Article 2 (Champ d'application)

Alinéa 1

Selon l'article 4 alinéa 2 LEtr, l'intégration doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle. Cette loi vise également à favoriser l'intégration de la population étrangère qui séjourne légalement et depuis longtemps en Suisse. Sont ainsi concernés, en règle générale, les étrangers disposant d'un titre de séjour ou d'établissement ainsi que les étrangers admis à titre provisoire. Les étrangers engagés dans une procédure d'asile ne tombent pas sous le coup de cette loi. Il n'est en effet pas possible de se prononcer sur la durabilité du séjour en Suisse de ces personnes tant qu'aucune décision n'a été rendue concernant leur demande d'asile. La loi s'applique aux ressortissants de l'UE et de l'AELE et des pays tiers sous réserve des dispositions de l'Accord sur la libre circulation des personnes.

Alinéa 2

Il est prévu à l'article 8 alinéa 2 de la Constitution fédérale¹² que «nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique». De même la Constitution cantonale interdit-elle à l'article 10 alinéa 2 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 religieuses, est absolument interdite.

La nouvelle loi vise également à améliorer l'application au quotidien des principes constitutionnels en matière de discrimination. Le champ d'application de l'interdiction de toute discrimination raciale ne se limite pas aux étrangers directement concernés par l'encouragement à l'intégration. Il existe un droit fondamental à la protection contre le racisme quel que soit le statut de séjour et la nationalité d'une personne; la loi vise ainsi l'ensemble de la population résidente.

Principes

Article 3

Alinéa 1

Il est dit en introduction que l'intégration est un processus réciproque dont la réussite dépend de l'engagement tant de la population étrangère que de la population suisse. L'ouverture demandée à cette dernière comprend le refus de tout acte discriminatoire comme la volonté de considérer sans préjugé la migration, l'intégration et la société multiculturelle.

Alinéas 2 et 3

Ces alinéas définissent les obligations des personnes étrangères. Il est attendu des étrangers, de part le droit fédéral déjà, qu'ils fournissent certains efforts¹³.

1. Volonté de s'intégrer

L'article 3 ne mentionne pas expressément la volonté de s'intégrer, puisque celle-ci est la condition sine qua non à tous les efforts attendus en matière d'intégration. L'on peut même partir du principe que la population étrangère comme la population indigène sont favorables à une société intégrée. La coopération avec la population étrangère ne peut avoir lieu qu'à la condition que chacun fasse preuve d'une volonté de collaborer dénuée de méfiance et non imposée. Pour que la population étrangère puisse concrétiser sa volonté de s'intégrer, l'Etat

¹² Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst; RS 101).

¹³ Art. 4 LEtr et art. 4 OIE

doit lui proposer des programmes adaptés tout en supprimant les obstacles à l'intégration. La présente loi fonde les bases de ce principe.

2. Connaissance du mode de vie en Suisse

Ce sont avant tout l'environnement personnel, la vie dans la commune et le lieu de travail qui permettent de se familiariser avec les rapports dans la société et les conditions de vie. Pour que cette familiarisation soit réussie, il est non seulement important, comme prévu à l'alinéa 1, que les étrangers fassent preuve d'engagement, mais aussi crucial que la population locale et les autorités soient ouvertes et intéressées.

Le devoir d'information prévu aux articles 7, 8 et 13 à charge du canton, des communes et des employeurs, a pour but de donner à la population étrangère ainsi qu'à la population indigène, aux institutions et aux autorités, les informations nécessaires à une telle familiarisation.

La loi prévoit que les étrangers doivent pouvoir accéder facilement aux programmes concernés (article 6). Une convention d'intégration peut être signée imposant à la personne concernée de fréquenter certains programmes d'encouragement à l'intégration (articles 10 et 11).

3. Apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile

Les connaissances linguistiques sont importantes dans un processus d'intégration. Il est ainsi attendu des étrangers vivant dans le canton de Berne qu'ils se familiarisent avec l'allemand standard ou le français selon leur lieu de domicile. L'entretien d'information obligatoire pour tout étranger fraîchement arrivé (article 8 ss) permet de communiquer cette exigence à la personne concernée et de l'orienter vers le cours de langue approprié. 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 du Service des migrations (article 10 alinéa 3) ou un accord, voire une décision de la commune (article 11 alinéas 1 et 2).

La loi établit que l'acquisition de la langue doit se faire 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 mêmes que les analphabètes ou encore les personnes illettrées, ont plus de mal à acquérir une langue. 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.

4. Respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale

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 nationalité. 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 titre 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 (article 7 ss).

5. 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 subvienne elle-même à ses besoins¹⁴. L'activité lucrative étant l'un des pivots à 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 est au bénéfice de l'aide sociale, son insertion sur le marché du travail et l'acquisition d'une formation font l'objet d'une réglementation spécifique. Les droits et obligations inscrits dans la loi des titulaires de l'autorité parentale, de même que les dispositions relatives à l'école obligatoire ou aux affaires tutélaires concernent également l'ensemble de la population indépendamment de toute question de nationalité.

Dans le cadre de l'entretien obligatoire mené avec les étrangers récemment arrivés ceux-ci sont informés des attentes placées en eux concernant leur participation à la vie économique et l'acquisition d'une formation. En outre, les ressortissants d'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 au regroupement familial. Un étranger qui perçoit l'aide sociale peut se voir refuser la prolongation de son titre de séjour; si une aide sociale conséquente lui a été versée de façon durable, son permis d'établissement peut lui être retiré.

Au demeurant, il convient de relever que l'échec d'une recherche d'emploi relève moins souvent d'un manque de volonté que des obstacles à l'intégration existant sur le marché de l'emploi.

¹⁴ Art.6 Cst et art. 8, al.2 ConstC

Ainsi la loi stipule-t-elle que le canton et les communes doivent garantir aux étrangers un accès égalitaire aux emplois (article 12 alinéa 1).

Tâches du canton et des communes

Article 4 (Généralités)

Le canton et les communes doivent créer des conditions propices à l'intégration des étrangers (alinéa 1). Cela signifie que le canton et les communes sont tenus d'identifier et de supprimer les entraves juridiques ou pratiques à l'intégration (alinéa 2). La population étrangère doit avoir un droit de consultation dans l'application des mesures d'encouragement à l'intégration (alinéa 3).

Article 5 (Application)

Alinéa 1

Le principe selon lequel la promotion de l'intégration doit être réalisée dans le cadre des structures dites ordinaires, et les mesures spécifiques à l'intention des étrangers n'être proposées qu'à titre de mesures complémentaires, est inscrit à l'article 2 alinéa 3 OIE, et a été repris à juste titre dans le présent article.

Alinéa 2

Cette disposition permet de promouvoir le processus d'intégration de façon préventive et ciblée. Elle permet de l'aménager de façon individuelle par des incitations positives et anticipées, et d'éviter ce faisant de faire supporter à la société entière les conséquences d'une mauvaise intégration.

Alinéa 3

La langue joue un rôle crucial dans l'intégration des étrangers. Parallèlement aux exigences posées à l'égard des étrangers dans l'apprentissage de la langue parlée dans le canton, il est tout aussi important que les autorités puissent communiquer avec eux¹⁵. Ces personnes doivent pouvoir comprendre ce que l'on attend d'elles. Les difficultés de compréhension d'ordre linguistique constituent, en matière de migration, un obstacle majeur pour accéder aux services publics ainsi qu'aux informations. La Conférence tripartite sur les agglomérations considère qu'il y a beaucoup à faire pour améliorer les compétences linguistiques des administrations

¹⁵ Voir l'article d'Alberto Achermann et Jörg Künzli sur ce thème, publié dans le cadre du programme national de recherche (PNR) 56 du Fonds national suisse de la recherche scientifique Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse: *Zum Umgang mit den neuen Sprachminderheiten*, 2009, <http://www.snf.ch/>

publiques¹⁶. Elle recommande à la Confédération, aux cantons et aux communes de recourir à l'interprétariat communautaire et à la médiation interculturelle pour les cas majeurs.

Il est demandé au canton et aux communes à l'alinéa 3, dans la mesure de leurs possibilités, de communiquer avec les étrangers ne connaissant aucune langue nationale, dans une langue qui leur est compréhensible. L'article 6 de la loi sur les langues¹⁷ contient une disposition analogue concernant les autorités fédérales. Les administrations publiques ont la mission de permettre aux personnes étrangères d'obtenir les prestations de l'Etat. L'application de cette disposition se limite en principe aux personnes récemment arrivées en Suisse qui ne parlent pas encore la langue (cf. article 3 alinéa 2). La législation spéciale sur les connaissances linguistiques (cf. le droit de procédure) a la préséance pour autant qu'elle s'applique (alinéa 4).

Bien que l'importance de l'interprétariat communautaire soit incontestée, il est rarement cofinancé par les pouvoirs publics. La Confédération verse des prestations leur permettant ainsi d'offrir leurs services à meilleur marché. Elle finance également de telles prestations dans le domaine de l'asile et d'autres procédures administratives, comme pour l'assurance-accident obligatoire. En revanche, les soins médicaux de base et l'aide sociale font exception: le financement de l'interprétariat communautaire n'y fait l'objet d'aucune réglementation, bien que ces deux secteurs soient vitaux. C'est pourquoi le principe énoncé à l'alinéa 3 fera l'objet d'une réglementation ultérieure, consignée le cas échéant dans leur législation respective.

Article 6 (Cours de langues et d'intégration)

Alinéa 1

L'article 3 exige des étrangers qu'ils se familiarisent avec la langue officielle de leur commune de domicile. Pour que les étrangers dont la situation socio-économique est défavorable puissent satisfaire à cette exigence, l'offre en matière de cours de langues et d'alphabétisation doit être ciblée en fonction des besoins, facilement accessible et bon marché. Ce type d'offres bénéficie de longue date déjà de subventions du canton. L'analyse des cours proposés en 2008 a cependant révélé que l'offre était insuffisante, voire inadaptée aux besoins réels, tant sur le critère de la quantité que de sa répartition géographique. En raison du poids de plus en plus important 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

¹⁶ Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers, rapport de la CTA du 28 mai 2009

¹⁷ Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC ; RS 441.1).

croissante dans ce registre. La loi contraint donc le canton et les communes à proposer une offre adaptée aux besoins. Une convention d'intégration signée avec les autorités compétentes (cf. article 10 alinéa 3) ou un accord avec la commune, voire une décision de celle-ci (article 11 alinéas 1 et 2) peuvent obliger les étrangers à suivre une cours de langue ou d'intégration.

Le financement et la direction des cours de langues et d'alphabétisation du côté du canton ont lieu par l'intermédiaire de la Direction de l'instruction publique (INS) dans le cadre de la loi cantonale sur la formation professionnelle¹⁸. En plus des formations habituelles, le canton finance à titre de formation complémentaire des cours favorisant l'intégration. 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 travail¹⁹, alors que les conditions financières sont réglées dans l'ordonnance de la Direction²⁰. Les personnes en cours d'intégration font nommément partie des groupes cibles²¹ pour lesquels sont cofinancés les cours de langue jusqu'au niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues: apprendre, enseigner, évaluer²². Le canton de Berne disposait de 5 millions de francs en 2007 et de 5,4 millions en 2008 pour l'encouragement à la formation permanente, dont 2,1 millions de francs et 2,4 millions ont respectivement été consacrés aux personnes en cours d'intégration. En 2007, cela représentait 43% du total du poste du budget, ayant permis de financer 480 cours, soit 37 900 heures, suivis par 10 800 personnes. En 2008, 19 organismes responsables actifs dans ce domaine ont été financés, dont la plupart étaient des institutions majeures, expérimentées et reconnues (Université populaire, services de formation ou d'intégration) parmi des formateurs de moins grande envergure et des communes.

Les subventions de l'ordre de 450 000 francs versées par l'Office fédéral des migrations au canton de Berne pour les cours de langue dans le cadre du programme de promotion de l'intégration de la Confédération élargissent directement l'offre de cours de la Direction de l'instruction publique depuis 2008.

Il existe de plus des programmes pour les enfants de l'école infantine et de l'école obligatoire qui ont des difficultés pour apprendre la langue et s'intégrer²³.

Alinéa 2

¹⁸ Loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP; RSB 435.11)

¹⁹ Art. 31, al. 2 LFOP

²⁰ Ordonnance de Direction sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (ODFOP; RSB 435.111.1)

²¹ Art. 76 al.1 litt. c ODFOP

²² CECR, voir note 27

²³ Voir l'ordonnance du 19 septembre 2007 régissant les mesures pédagogiques particulières à l'école infantine et à l'école obligatoire (OMPP; RSB 432.271.1), art. 5 al. 2 lit. c

Les personnes participant aux cours doivent participer aux frais dans la mesure de leurs moyens. La flexibilisation de la participation aux coûts permet de générer une certaine incitation du point de vue financier.

Article 7 (Information et conseil)

Les articles 7 ss concrétisent de façon innovante et efficace, au niveau du canton, le devoir d'information prévu à l'article 56 LEtr.

Alinéa 1

Le canton apporte son soutien aux communes lors de l'exécution de leur mandat d'information en mettant à leur disposition des documents ainsi que d'autres instruments d'information ciblés, simples et à jour qu'elles pourront utiliser lors de leurs entretiens. En outre, il informe la population du canton sur la politique d'intégration et l'oriente sur les questions liées à la migration, à l'intégration et au racisme. Le devoir d'informer la population étrangère, ainsi que la population prise dans son ensemble, inscrit à l'article 56 LEtr, est une mission importante du canton et des communes en matière d'intégration.

Alinéa 2

Il existe 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. 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 2008-2011 pour la promotion de l'intégration.

A Berne, il en existe actuellement trois répartis sur cinq sites: le Centre d'information et d'action pour étrangères et étrangers isa de Berne avec des filiales à Berthoud et Langenthal, Multimondo à Bienne et KIO (Kompetenzzentrum Integration Thun-Oberland) à Thoune. On ignore pour l'heure si la Confédération poursuivra le cofinancement des centres de compétences après 2011 et comment elle entend le faire le cas échéant.

L'alinéa 2 de la future loi a donc pour but de s'assurer que l'offre de conseil puisse continuer, cela sur la base des structures existantes. A noter que le subventionnement du canton de Berne est subsidiaire (voir l'article 22 alinéa 22) aux contributions éventuelles de la Confédération, des communes ou de tiers.

Alinéa 3

Selon la nouvelle stratégie d'analyse des besoins d'intégration, ce sont les centres de consultation qui ont désormais la tâche de conseiller les étrangers envoyés par les communes pour déterminer leurs besoins particuliers d'intégration. C'est pourquoi la SAP conclura dans ce but des contrats de prestations avec leurs organismes responsables. Il s'agit en effet de garantir que toutes les communes puissent recourir à ces centres et que tous les étrangers puissent y avoir accès.

Article 8 (Besoin d'intégration, 1. Communes)

Alinéa 1

En 2007, quelque 8000 étrangers adultes se sont installés dans le canton de Berne tant pour y travailler que pour rejoindre leur famille, les deux principaux motifs de leur venue.

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.

C'est pourquoi il est prescrit que les personnes arrivant de l'étranger se présentent personnellement à la commune de leur domicile. Cette disposition est obligatoire pour tous les adultes et les jeunes âgés de 15 ans ou plus. Ces derniers sont contraints de participer à un entretien personnel car ils représentent une population étrangère particulièrement vulnérable, pour l'avenir de laquelle la rapidité d'intégration est un enjeu central. Comme ces jeunes ne sont pas automatiquement scolarisés, il convient de les informer rapidement des possibilités de formation s'offrant à eux. Dans certains cas, il peut également s'avérer judicieux de convier les jeunes de moins de 15 ans à un entretien personnel, si la commune le juge indispensable. C'est pourquoi la loi a opté pour une limite d'âge contraignante en laissant une telle mesure à l'appréciation des communes.

Alinéa 2

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

Alinéa 3 et 4

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 particuliers d'intégration.

Les critères peuvent être la présence d'enfants d'âge préscolaire et scolaire, celle d'enfants ayant des besoins pédagogiques particuliers, le manque de connaissances de la langue qui ne

peut pas être comblé au travail, des conditions de logement précaires, le chômage, la maladie, etc. Dans un tel cas, la commune envoie la personne en question au centre de compétence Intégration pour un entretien approfondi obligatoire. Elle peut également le faire ultérieurement si un tel constat n'apparaît pas lors du premier contact.

Article 9 (Besoin d'intégration, 2. Centres de consultation)

Les personnes envoyées à une consultation ont l'obligation de s'y rendre (alinéa 1). L'entretien avec le conseiller a pour but de comprendre leur situation particulière et de déterminer leurs besoins en matière d'intégration. Il s'agit le plus souvent d'un cours de langue ou d'intégration, voire parfois d'un programme ad hoc pour favoriser leur intégration. La consultation doit se tenir dans une langue que la personne étrangère comprenne. Au besoin, on fera appel à un interprète communautaire.

Le centre de compétence informe la commune de son évaluation et recommande les mesures à prendre le cas échéant.

Article 10 (Convention d'intégration)

S'il la personne doit suivre un cours ou accomplir une autre mesure pour favoriser son intégration, la commune demande aux autorités compétentes s'il convient de lui faire signer une convention d'intégration. D'après l'article 54 de la LEtr et l'article 5 de l'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, à un cours d'intégration ou à toute autre mesure d'intégration. L'obligation de participer à un cours peut en effet être fixée dans une convention d'intégration signée dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de séjour, de sa prolongation ou de sa suppression. Quant aux conséquences pénales, elles ne peuvent se déployer qu'après la décision de l'autorité, celle-ci s'appuyant pour la rendre sur le respect des conditions convenues et d'autres circonstances encore.

Le groupe-cible de ce type de convention des autorités de migration est légalement restreint. La condition de l'art. 54 LEtr *ne s'applique pas* en effet aux migrants ayant un droit au séjour en Suisse *en vertu du droit international public*²⁴ ou *en vertu des dispositions légales*²⁵, ce qui

²⁴ 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)

²⁵ Art. 42 LEtr, art. 60 LAsi

signifie que dans leur cas ce type de convention d'intégration ne peut pas représenter une condition préalable à l'autorisation de séjour. De même, concernant les immigrants de pays non signataires du dit accord (personnes provenant d'Etats tiers), l'*application systématique dans toute la Suisse* de la convention d'intégration ne constitue pas l'objectif visé. En effet, elle entraînerait un nombre disproportionné de tâches administratives. Il convient de plus d'évaluer dans chaque cas si l'autorisation de séjour doit être conditionnée à la mesure d'intégration prescrite. Les autorités de migration renonceront donc parfois à signer une convention d'intégration bien que la personne ait besoin de la mesure prévue, que la commune peut alors ordonner sur la base de l'article 11 de la loi sur l'intégration.

L'Office fédéral des migrations recommande l'application d'une convention d'intégration pour les groupes cibles suivants:

- Les ressortissants de pays tiers arrivés en Suisse au titre du regroupement familial, du fait que cette catégorie de personnes représente plus de la moitié de l'ensemble des nouveaux venus en provenance d'Etats tiers. Une part de jeunes et de conjoints bénéficiant du regroupement familial présentent un risque élevé d'intégration difficile, qu'un accès rapide aux structures ordinaires, dans le respect du principe de l'égalité des chances, permettra de contrer de manière optimale. Pour favoriser une intégration rapide et durable, il importe de négocier avec ces groupes-cibles, lors de l'établissement des conventions d'intégration, les mesures dont la réalisation permettra de remplir les conditions requises pour obtenir la prolongation de l'autorisation de séjour ou l'octroi de l'autorisation d'établissement après cinq ans.
- Un autre groupe cible est constitué des étrangers déjà établis en Suisse dont le comportement risque d'avoir pour conséquence le refus d'une prolongation de leur autorisation de séjour. La condition prévue à l'art. 54 L'Etr peut être imposée aux personnes concernées dans la décision relative à leur autorisation de séjour. Une convention d'intégration pourra alors exposer clairement les exigences à satisfaire en vue de la prolongation de l'autorisation.
- Le troisième groupe cible concerne les personnes exerçant une activité d'assistance ou d'enseignement²⁶ (assistants religieux, enseignants dispensant des cours sur la langue ou la culture nationale, etc.). Elles reçoivent une autorisation de séjour ou une autorisation de courte durée si elles maîtrisent la langue nationale parlée au travail à un niveau CECR B1²⁷

²⁶ Art. 7 OIE

²⁷ Véritable document de référence et document de base pour le Portfolio européen des langues, le *Cadre européen commun de référence pour les langues: apprendre, enseigner, évaluer* a été publié en 2000 par le Conseil de l'Europe, afin d'aider les partenaires à décrire les niveaux de compétences exigés par les normes, les tests et les examens existants afin de faciliter la comparaison entre les différents

et possèdent les connaissances requises sur les conditions de vie en Suisse, le système légal, les normes et les valeurs.

La convention d'intégration est un contrat de droit administratif, parfois fort critiqué²⁸. L'efficacité pratique de telles conventions d'intégration fait à l'heure actuelle l'objet de projets pilotes dans plusieurs cantons suisses, y compris le canton de Berne.

Les autorités migratoires peuvent conclure des conventions d'intégration avec les étrangers, qui n'encourent cependant aucune conséquence pénale en cas de non-respect, bien que les autorités puissent en tenir compte dans l'octroi des autorisations de séjour ou d'établissement.

L'article 25 alinéa 2 lettre e donne au Conseil-exécutif le pouvoir de réglementer en détail la procédure relative aux conventions d'intégration ainsi que leur conclusion. Les résultats ressortant des différents projets pilotes en cours seront pris en considération dans l'ordonnance.

Article 11 (Mesures de la commune)

Alinéa 1

Lorsque les autorités migratoires ne signent pas de convention d'intégration avec la personne présentant un besoin d'intégration (ressortissants d'Etats tiers) ou lorsqu'elles n'ont pas le droit de lier une autorisation de séjour à des mesures d'intégration, la commune peut ordonner les mesures requises. Il s'agit d'obtenir par ce moyen la coopération volontaire de la personne en question, la commune signant avec elle un accord portant sur les mesures d'intégration, le délai pour les accomplir et la preuve que cela a été fait. Comme les conventions d'intégration des autorités migratoires, ces accords sont des contrats de droit administratif.

Alinéa 2

La commune détermine le service responsable de l'accord d'intégration et d'ordonner les éventuelles mesures obligatoires ainsi que l'amende encourue. Il est important que la commune s'assure non seulement que la mesure soit convenue ou prise mais que son exécution soit accompagnée et contrôlée.

Dans les cas où le service social s'occupe déjà d'une personne, il paraît judicieux qu'il convienne aussi d'un accord d'intégration et des mesures d'intégration éventuelles, qu'il les ordonne et qu'il les accompagne. Cela afin d'éviter des doublons.

Alinéa 3

systèmes de qualifications de l'enseignement des langues en Europe. Il compte six niveaux de connaissances: utilisateur élémentaire A1 et A2, indépendant B1 et B2 et expérimenté C1 et C2.

²⁸ Achermann Alberto, in Jahrbuch für Migrationsrecht/ Annuaire du droit de la migration, 2006/2007, p. 120 ss

Si la personne ne se montre pas coopérative, la commune peut ordonner les mesures d'intégration à prendre de manière contraignante, par voie de décision, conformément à la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)²⁹ qui règle également les voies de recours.

Alinéa 4

Si l'accord ou la décision communale ne sont pas respectés, la personne peut en subir les conséquences, bien que cela ne puisse pas se répercuter sur son autorisation de séjour. La loi prévoit en effet une amende administrative de 3000 francs au maximum, après avertissement, si les mesures ordonnées ne sont pas suivies volontairement. Comme pour toute sanction, il convient de garder le sens des proportions.

Article 12 (Le canton et les communes en qualité d'employeurs)

Alinéa 1

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

L'Office du personnel a d'ores et déjà édicté un règlement pour prévenir la discrimination des étrangers lors du recrutement, d'après lequel les emplois mis au concours sont ouverts à toutes les personnes qualifiées pour le poste.

Alinéa 2

Cela à l'exception des catégories de personnel pour lesquelles la loi fait de la nationalité suisse une condition préalable (policiers, p. ex.).

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 (article 5, alinéa 3). En outre, leurs collaborateurs doivent pouvoir disposer de compétences interculturelles. L'alinéa 2 permet de garantir que le personnel en contact avec la population étrangère acquiert ces connaissances grâce aux programmes de perfectionnement proposés par le canton et les communes.

Article 13 (Les employeurs)

²⁹ RSB 155.21

A l'instar de ce qui a été prévu dans les deux Bâle³⁰, 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.

Les employeurs ont également à contribuer à l'intégration des employés étrangers allophones ou des moins intégrés en leur permettant de suivre un cours de langue ou d'intégration. Ils peuvent soit organiser de tels cours directement, soit autoriser le personnel à les suivre durant les heures de travail, soit aménager l'horaire de travail en conséquence, soit participer à leur financement.

Article 14 (Octroi anticipé d'un permis d'établissement)

Les dispositions légales en matière de droit des étrangers ont une influence importante sur les possibilités d'intégration d'une personne. Le séjour des ressortissants d'Etats tiers en possession d'un permis B, celui des requérants d'asile ou encore celui des personnes admises à titre provisoire, n'est pas garanti; ces personnes ne jouissent dès lors pas des mêmes droits dans tous les domaines que le reste de la population résidente. Cette situation peut notamment les désavantager lors de la recherche d'un emploi ou d'un appartement. Alors que les ressortissants de la plupart des pays de l'UE et de l'AELE peuvent obtenir un permis d'établissement après cinq ans, les ressortissants d'Etats tiers doivent en principe attendre dix ans pour l'obtenir. Toutefois, l'article 34 alinéa 4 LEtr offre la possibilité d'octroyer un permis d'établissement à un ressortissant provenant d'un Etat tiers après cinq ans de séjour ininterrompu seulement, si celui-ci s'est intégré. L'article 14 doit conduire à une augmentation de l'octroi anticipé de permis d'établissement et de demandes s'y rapportant.

Article 15 (Protection contre le racisme)

³⁰ Voir l'article 4 alinéa 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*)

La protection contre le racisme est un principe du droit international public³¹ inscrit dans la Constitution suisse³² ainsi que dans la constitution cantonale³³. Le racisme est un thème particulièrement important dans le processus d'intégration des étrangers. Alors qu'en matière de discrimination des femmes à raison du sexe³⁴ et de discrimination des personnes handicapées³⁵ des lois fédérales ont été édictées, la réglementation légale en matière de racisme est lacunaire. Au-delà de la disposition pénale³⁶ dont la portée se limite à réprimer les actes de racisme, il est impératif que la problématique du racisme soit traitée et combattue. La Commission tripartite recommande également de légiférer dans ce domaine³⁷. Le présent projet de loi a pour mission de tenir compte de ce besoin et doit permettre de renforcer la lutte contre le racisme dans le canton de Berne.

Alinéa 1

La loi précise que la lutte et la prévention contre le racisme est une tâche relevant du canton et des communes.

Alinéa 2

Cette tâche doit être exécutée dans le cadre de la planification et de la mise en place des mesures d'encouragement à l'intégration prévues au chapitre 4 de la loi. Il est notamment possible de lutter contre le racisme 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 racistes qu'aux auteurs (potentiels) de tels actes.

Le canton de Berne participe depuis 2007 à la campagne de sensibilisation *Aller Anfang ist Begegnung* (tout commence par une rencontre) de l'Office fédéral des migrations et des cantons du Nord-Ouest, qui publie un magazine semestriel sur la migration, MIX, et réalise des campagnes d'affichage et de publicité cinématographique. La participation du canton de Berne s'élève à 100 000 francs, engagement qui est censé se poursuivre dans cet ordre de grandeur, comme il est prévu de continuer à coopérer avec les cantons du Nord-Ouest.

³¹ Art. 2 Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques sociaux et culturels (RS 0.103.1), Art. 2 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 Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.101)

³² Art. 8 al. 2 Constitution fédérale

³³ Art. 10 al. 1 ConstC

³⁴ Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (Loi sur l'égalité, LEg; RS 151.1)

³⁵ 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)

³⁶ Art. 261bis du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0)

³⁷ Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers, rapport de la CTA du 28 mai 2009

Autorités compétentes

Article 16 (Conseil-exécutif)

La mise en place d'une stratégie en matière de politique de l'intégration est du ressort du Conseil-exécutif qui, en 2007 déjà, avait promulgué les lignes directrices sur l'intégration. Afin d'appliquer la loi, le Conseil-exécutif approuve les objectifs et les plans de mesures adoptés par les différentes directions, chapeautées par la SAP, et fixe leurs mandats respectifs (article 13 alinéa 1).

Les crédits requis sont débloqués par l'instance qui en détient la compétence, selon la nature des mesures et les bases législatives.

Article 17 (Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale)

Alinéas 1 à 3

La SAP a pour mission d'analyser la situation et les besoins en matière d'intégration et d'élaborer, à l'attention du Conseil-exécutif, des plans de mesures sur la base de ces analyses en s'adjoignant la collaboration des autres Directions. Elle est aussi responsable du controlling de la mise en œuvre des mesures et de la coordination du rapport au Conseil-exécutif, toutes tâches pour l'accomplissement desquelles elle désigne un Bureau de l'intégration (alinéa 3).

Alinéa 4

Le Bureau de l'intégration exécute les mandats que lui confie la SAP en matière d'intégration.

Selon l'article 57 alinéa 3 LETr, les cantons doivent désigner un service chargé des contacts avec l'Office fédéral compétent pour les questions d'intégration. Cette tâche reste confiée au Bureau de l'intégration.

Alinéa 5

Le Bureau de l'intégration aura comme autre tâche de traiter les questions en matière de racisme. Il est désigné comme l'interlocuteur en matière de racisme au sens de l'article 15 et est chargé d'informer et d'offrir un soutien dans ce domaine. Il a par ailleurs pour mission d'empêcher ou d'éliminer toute manifestation de racisme.

Article 18 (Directions)

Alinéa 1

La promotion de l'intégration constitue une tâche transversale qui doit être en premier lieu exécutée par les structures en place (article 5 alinéa 1). En conséquence, c'est aux différentes Directions de l'administration cantonale qu'il revient d'appliquer, dans leur domaine spécifique, les mesures adoptées par le Conseil-exécutif dans le domaine de l'encouragement à l'intégration (articles 16 et 17).

Alinéa 2

Afin de permettre à la SAP de coordonner et d'assurer le suivi de la politique d'intégration, les Directions lui remettent un rapport sur la mise en place des mesures prises.

Article 19 (Commission de l'intégration)

Cette disposition confirme l'existence de la Commission cantonale pour l'intégration de la population étrangère dont l'instauration date de l'année 2008. Cette commission agit comme organe consultatif en matière de politique cantonale de l'intégration. Elle a pour mission de conseiller le canton dans le cadre de l'application de la loi. Son activité est réglementée en détail dans une ordonnance³⁸.

Article 20 (Communes)

Les communes jouent un rôle central dans le processus d'intégration des étrangers. C'est pourquoi la législation fédérale établit que l'encouragement à l'intégration est une tâche commune de la Confédération, du canton et des communes³⁹. Cet article traite de la coordination en matière de politique de l'intégration entre le canton et les communes.

Alinéa 1

Des structures de coopération entre le canton et les communes (services chargés des contacts) seront mises sur pied; des services du même ordre ont déjà été instaurés entre la Confédération et les cantons et se sont révélés probants⁴⁰. Afin de rendre possible un échange réglementé entre le canton et les communes, il est dit que chaque commune a son délégué à l'intégration, qui est le conseil communal lui-même si celui-ci n'a désigné personne d'autre.

Alinéa 2

Les communes peuvent décider de désigner une antenne intercommunale unique. Cette possibilité a été aménagée en raison des ressources limitées des communes et afin de prendre

³⁸ Ordonnance sur la Commission cantonale pour l'intégration de la population étrangère (OCIPE ; RSB 152.221.121.3)

³⁹ Art. 53 al. 1 LEtr

⁴⁰ Art. 57 al. 3 LEtr

en compte le fait que la problématique liée à la migration touche les communes de façon diverse.

Alinéa 3

Afin que le canton puisse effectuer les analyses des besoins et apprécier la portée des mesures à l'intégration en cours, la SAP peut demander aux communes de lui remettre un rapport.

Financement

Article 21 (Principe)

Alinéa 1

La mise en place de l'encouragement à l'intégration doit avoir lieu en priorité dans le cadre des structures existantes, ce que relève déjà l'article 5 alinéa 1. Il ressort de cette exigence que le financement des mesures d'encouragement doit en règle générale se fonder sur les lois spéciales en vigueur (p.ex. loi sur l'école obligatoire, loi sur la santé publique, loi sur l'aide sociale) et suivre le processus budgétaire ordinaire.

Alinéa 2

Comme l'encouragement à l'intégration commence dans les structures ordinaires, les mesures requises sont financées principalement par le biais de la législation spéciale correspondante.

Cette disposition fonde une base de financement pour les mesures spécifiques à la promotion de l'intégration complétant les bases légales relevant de la législation spéciale. Elle définit une série de domaines; ce catalogue n'est toutefois pas exhaustif.

Alinéa 3

Les mesures et projets prévus par la loi sur l'intégration sont financés à la condition expresse qu'ils figurent dans le plan de mesures du Conseil-exécutif. Il faut en effet qu'un cadre de financement soit défini. De plus, les dépenses requièrent obligatoirement une autorisation préalable en bonne et due forme de l'instance compétente et le crédit budgétaire correspondant.

Article 22 (Subventions aux communes et aux tiers)

Le canton peut lui-même appliquer la loi en prenant des mesures et en menant certains projets. Cet article lui donne par ailleurs la possibilité de verser des subventions à des tiers par voie de décision ou de conclure avec eux un contrat de prestations. Les subventions respectent le

principe de la subsidiarité, c'est-à-dire qu'elles ne sont accordées qu'en complément de celles de la Confédération, des communes ou des tiers.

Article 23 (Contrats de prestations; 1. Conditions)

Les dispositions des articles 22 à 25 offrent au canton ainsi qu'aux communes la possibilité de confier à des tiers la tâche d'appliquer les mesures prises conformément à la présente loi et de conclure avec eux des contrats de prestations. Certaines conditions minimales sont fixées afin que les prestations ainsi fournies soient de qualité.

Alinéa 1

Le canton peut déléguer les tâches liées à la promotion 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 efficace.

Ces trois conditions sont cumulatives, c.-à-d. qu'elles doivent être réalisées conjointement. On entend par «besoin» les besoins motivés par une vision 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 24 (Contrats de prestations; 2. Contenu)

Cette disposition régleme 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 qui sont détaillées dans le contrat de prestations, telles que les statistiques relatives aux prestations fournies ainsi qu'au taux d'utilisation, un rapport sur les objectifs en termes d'efficacité, un 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 d n'est pas exhaustive.

Alinéa 2

A l'instar de ce qui est prévu dans la loi sur l'aide sociale⁴¹, le fournisseur de prestations est tenu de respecter les conditions de travail usuelles du lieu et de la branche.

Article 25 (Application)

Le Conseil-exécutif est compétent pour édicter les dispositions d'application de la loi. L'article 22 énumère les domaines dans lesquels le Conseil-exécutif devra probablement réglementer. Cette liste n'est pas exhaustive.

Dispositions finales

Article 26 (Modification d'actes législatifs)

1. Loi d'organisation⁴²

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.

2. Loi sur l'aide sociale

La loi sur l'aide sociale prescrit que les bénéficiaires de l'aide sociale ont des devoirs, qu'ils doivent notamment respecter les directives du service social. Si l'indigence est due au fait que la personne en question ne trouve pas de travail en raison de son manque de connaissances linguistiques, il faut pouvoir l'obliger à suivre un cours de langue et à contribuer ainsi à supprimer la cause de son état de dénuement. Bien que cela soit déjà possible, l'article 28 alinéa 2 lettre d le mentionne expressément, de manière à encourager l'intégration. Cette disposition est applicable à toute personne nécessiteuse quelle que soit sa nationalité.

Article 27 (Entrée en vigueur)

Il est prévu que la nouvelle loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

4 PLACE DU PROJET DANS LE PROGRAMME GOUVERNEMENTAL DE LÉGISLATURE

Le programme gouvernemental de législature 2007-2010 ne fait état d'aucun programme législatif en matière d'intégration. Il relève, toutefois, au chapitre de la politique sociale qui

⁴¹ Art. 62 al. 2

⁴² Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA; RSB 152.01)

constitue l'une de ses priorités, que l'intégration sociale doit être encouragée. L'intégration de la population étrangère est un aspect important de l'intégration sociale.

5 CONSÉQUENCES

5.1 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 de promouvoir l'intégration en agissant tôt et de façon préventive. Les moyens devant être engagés dans ce cadre doivent donc être considérés comme un investissement qui conduira à d'importantes économies sur le moyen et le long terme. Le modèle proposé aura comme conséquence de requérir un engagement financier et de personnel accru de la part du canton et des communes dans le domaine de la promotion de l'intégration et de la lutte contre le racisme. Il est prévu que les mesures fassent l'objet d'une planification de législature spécifique récurrente à l'intention des Directions. Les moyens engagés, qu'il n'est pas possible de quantifier pour l'heure, demeureront toutefois soumis au processus budgétaire habituel et peuvent donc être planifiés et pilotés.

En 2007, 8 000 personnes en provenance de l'étranger se sont installées dans le canton de Berne. On table sur un volume d'immigration légèrement inférieur à moyen terme. En comptant avec l'arrivée de 6 500 personnes dont la moitié au plus nécessiteraient une consultation approfondie, les dépenses du canton pour les entretiens qui se déroulent dans les centres de compétences Intégration devraient s'élever à 900 000 francs à l'avenir. Cette somme comprend les frais de base des services professionnels d'interprétariat communautaire et des centres de compétences Intégration (garantie de la subvention fédérale jusqu'en 2011), le personnel supplémentaire nécessaire et le coût de l'interprétariat communautaire. En effet, l'entretien qui se tient au centre de compétence doit pouvoir être traduit, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de personnes dont l'intégration ne paraît pas facile car elles ne maîtrisent pas la langue de leur lieu de résidence.

Il convient de mentionner également la charge de travail supplémentaire que le Service des migrations du canton de Berne devrait supporter pour examiner les cas transmis par les communes et pour conclure des conventions d'intégration. Il est à présumer que la présente loi permettra un recours accru à cet instrument, bien qu'il soit difficile pour l'heure d'évaluer l'augmentation du nombre de cas à traiter par le Service des migrations.

5.2 Répercussions sur les communes

Le modèle proposé oblige également les communes à mettre en place des conditions générales favorisant l'intégration de la population étrangère, notamment en fournissant à cette population l'information requise; l'encouragement à l'intégration concerne les structures publiques comme privées. En outre, chaque commune devra désigner à l'adresse du canton un service chargé des contacts en matière d'encouragement à l'intégration et de lutte contre le racisme (voir article 20). De plus, elle devra assumer certaines dépenses dues à la nouvelle stratégie d'information et aux décisions des mesures d'intégration pour les nouveaux arrivants. En comptant au maximum 5% à 10% de nouveaux arrivants, ou 320 à 640 accords d'intégration, le coût de personnel, de traduction et d'accompagnement représente 1 500 francs par cas pour la commune, soit 480 000 à 960 000 francs au total.

Si l'aide sociale communale gère déjà un dossier, c'est elle qui garde la responsabilité du cas concerné, en assumant les frais à titre de prestations circonstanciées et d'aide matérielle. Les dépenses peuvent ainsi être admises à la compensation des charges et supportées conjointement par le canton et les communes. Faute de relevé, il est difficile d'évaluer le nombre de cas.

5.3 Répercussions sur l'économie

A l'exception de l'article 13 de la loi, qui prévoit pour l'employeur un devoir d'information, la loi proposée n'a aucune conséquence directe sur l'économie. Selon l'article 13, les employeurs publics et privés sont chargés d'informer tout employé de nationalité étrangère, récemment arrivé sur le territoire, qu'il existe des programmes d'encouragement à l'intégration.

Les conditions sociales s'améliorent – de même en va-t-il de l'économie – lorsque l'intégration de la population étrangère a été réalisée dans les meilleures conditions possibles. Les conséquences financières d'une intégration défailante seraient largement supportées par l'Etat, répercutées sur le budget public et enfin sur l'économie, par le biais de l'imposition.

6 RÉSULTAT DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION

A COMPLETER

7 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.

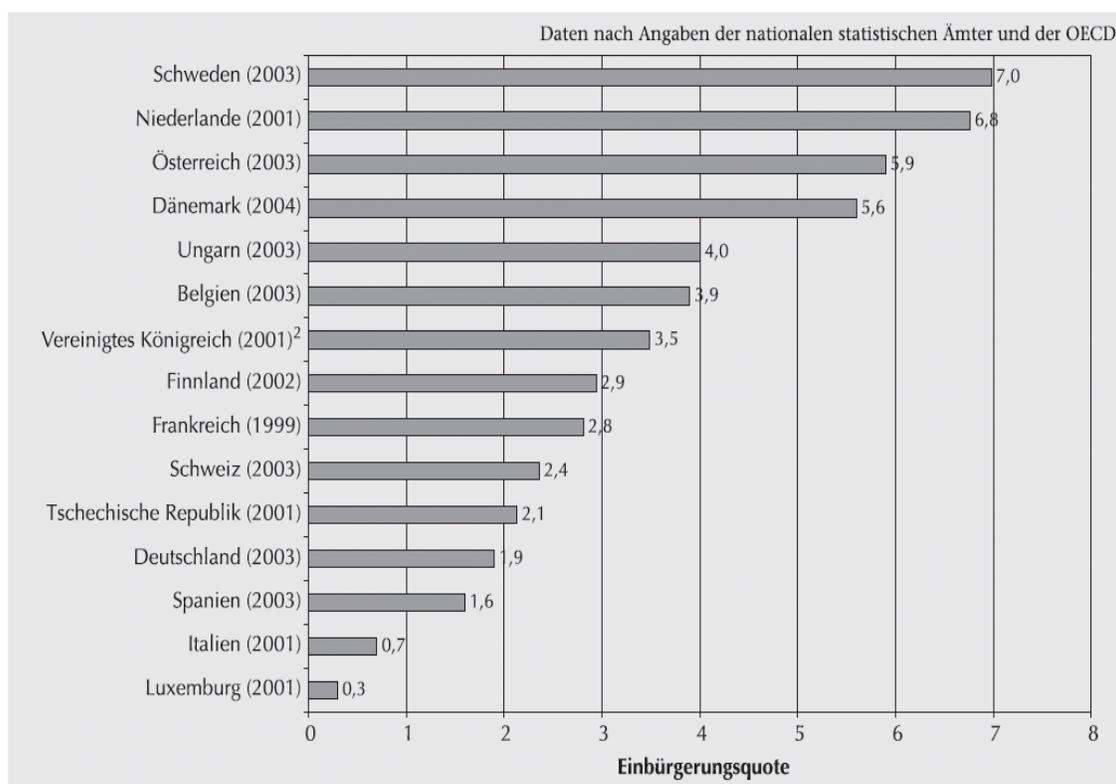
Berne, le xx xx 2010

Au nom du Conseil-exécutif

Le président:

Le chancelier:

Annexe 1

Taux de naturalisation¹ dans les pays européens

¹ nombre de naturalisations en fonction de la population étrangère résidente

² sans les personnes en provenance de Hong Kong (Chine)

Source: République fédérale d'Allemagne, déléguée du gouvernement pour la migration, les réfugiés et l'intégration (*Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*), 2005.

Annexe 2

Population étrangère dans les anciens districts du canton de Berne⁴³

Districts	Population résidente permanente totale (état le 1.1.2007) Source: canton de Berne	Population résidente étrangère (état le 31.12.2007) Source: Office fédéral des migrations	Part d'étrangers en pourcentage (arrondi)
Aarberg	33564	3027	9
Aarwangen	41305	5386	13
Berne	237508	40684	17
Bienne	51363	13668	27
Büren	22178	2509	11
Berthoud	45566	4457	10
Courtelary	22304	2828	13
Erlach	10683	1319	12
Fraubrunnen	38380	3660	9.5
Frutigen	18553	1118	6
Interlaken	37988	4867	13
Konolfingen	57028	4036	7
Laupen	14414	1046	7
Moutier	22966	3580	15.5
La Neuveville	6104	736	12
Nidau	40599	4141	10
Niedersimmenthal	21688	1260	6
Oberhasli	7896	906	11
Obersimmental	8013	587	7
Saanen	8538	1782	21
Schwarzenburg	10026	347	3.5
Seftigen	36400	2427	7
Signau	24206	950	4
Thoune	91537	7792	8.5
Trachselwald	23330	1222	5
Wangen	26760	2766	10
Total	958897	117101	12.2

⁴³ Les chiffres ont été relevés par les anciennes unités administratives.

