

De quelques aspects introductifs en matière d'intégration

Cesla AMARELLE

(avec la collaboration de Elisa Fornalé)

I.	Introduction.....	7
II.	Conceptualiser l'intégration.....	10
III.	Encourager l'intégration	11
	1. Le cadre normatif européen	11
	2. Le cadre normatif suisse	14
IV.	Mesurer l'intégration : les indicateurs juridiques.....	19

I. Introduction

Une forte majorité de pays membres de l'Union européenne et la Suisse disposent aujourd'hui d'un solde migratoire positif et ont vu la composition de leur population se caractériser par une diversité croissante.¹ L'OCDE a récemment publié un rapport qui souligne que la Suisse compte « l'une des plus fortes proportions d'immigrés » (avec l'Australie et le Luxembourg).² La Suisse est depuis longtemps un pays d'immigration, avec l'afflux considérable des migrants en 1970 déjà.³ Dans ce contexte, comme souligné par la Commission européenne, la politique d'intégration constitue un pilier essentiel de la politique migratoire de sorte à permettre l'établissement de migrants sur le territoire d'un État d'accueil tout en préservant la cohésion et l'équilibre social dudit État.⁴

La notion d'intégration est un sujet controversé, qui a été largement étudié par les sciences sociales depuis près d'un siècle, et qui mérite une analyse dans le

¹ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), Etude comparative de la législation des 27 Etats membres de l'Union européenne en matière d'immigration légale, Droit international de la migration, Genève 2009, p. 31.

² LIEBIG THOMAS ET AL., L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse, Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, No. 128, 2012, p. 10.

³ LIEBIG ET AL., *op. cit.*, p. 9.

⁴ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 juillet 2001, Agenda européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers, COM/2011/455/final, p. 2.

contexte juridique vu la complexité induite par le droit à la compréhension de cette réalité sociale.⁵ Sociologues, économistes et politologues ont intensivement contribué à faire avancer la recherche dans le domaine de l'intégration.⁶ Même s'il n'y a que peu de doutes quant à la pertinence et l'actualité de ce sujet, « l'intégration est un processus de nature sociale qui possède aussi une dimension juridique » et nécessite d'être développée.⁷ Comme le souligne CARLIER, « toute société humaine a ses étrangers et se constitue dans ce rapport à l'autre, même différent. Le droit n'y échappe pas ». ⁸ En réalité, malgré la généralisation du phénomène d'intégration et l'adoption d'un « cadre européen commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers » par le Conseil Justice et Affaires Intérieures (JAI), ce nouveau développement normatif est très diversement encadré par le droit interne et la jurisprudence des États.⁹ Il existe en effet à la fois des convergences, mais également d'importantes divergences conceptuelles autour de la notion juridique d'intégration dont la signification réelle fluctue selon les modes d'installation des migrants déterminés par l'État d'accueil (concepts de séparation ethnique, d'assimilation et d'acculturation, de protection du pluralisme et de la diversité, de multiculturalisme, du « *two way process* », etc.).

À la fin du XX^e siècle, les politiques d'intégration se fondaient sur des *mesures positives* et prenaient la forme de programmes d'intégration proposés après l'admission du migrant au séjour. Il importe néanmoins d'observer un changement de paradigme dans le courant des années 2000 qui s'impose tant au niveau national qu'europpéen et qui vise à introduire des mesures ou des conditions d'intégration entravantes et obligatoires à tous les stades du parcours migratoire (entrée, séjour, établissement et accès à la nationalité). En 2002, l'Autriche a ainsi introduit l'obligation pour le migrant, candidat au

⁵ CARRERA SERGIO (ED.), *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, Challenge Collective Conference Volume, Centre for European Policy Studies, Bruxelles : CEPS, 2006 (b), p. 2s.

⁶ GROENENDIJK KEES, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in : *European Journal of Migration and Law*, Vol. 6 (2), 2004, pp. 111 à 126, pp. 111 à 118 ; CARRERA SERGIO, *op. cit.*, pp. 1 à 7 ; BAUBÖCK RAINER, *Studying Citizenship Constellation*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 36 (5), 2010, pp. 847 à 959, pp. 848 à 849.

⁷ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (CESE), *Rapport d'information de la section spécialisée « Emploi, affaires sociales, citoyenneté » sur « Les nouveaux défis de l'intégration »*, CESE 518/2010 – SOC/376, Bruxelles, 18 Juin 2010, p. 12.

⁸ CARLIER JEAN-YVES, *L'étranger face au droit : XXes journées d'études juridiques* Jean Dabin, Bruxelles 2010, p. 21.

⁹ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 1 septembre 2005, Programme commun pour l'intégration, cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne*, COM/2005/389/final, p. 14.

titre de séjour, de conclure un « contrat d'intégration » sanctionné par un examen final comprenant l'acquisition de la capacité à lire et à écrire ainsi que l'acquisition de la connaissance de la langue allemande et la capacité à participer à la vie économique, sociale et culturelle autrichienne.¹⁰ En 2006, les Pays-Bas et la France ont introduit également des conditions d'intégration au séjour, mais sous des modalités et avec des conséquences différentes. Ainsi, les Pays-Bas consacrent le précepte « *integration before immigration* » en soumettant tout candidat au séjour à un examen d'intégration civique conduit par les autorités consulaires ou diplomatiques néerlandaises dans le pays d'origine.¹¹ La France adopte une loi relative à l'immigration et à l'intégration qui soumet les arrivants souhaitant y séjourner durablement à un « contrat d'accueil et d'intégration ». Le respect de ce contrat conditionne le renouvellement de la carte de séjour.¹² Le Comité économique et social européen (CESE) a, à plusieurs reprises, soulevé des doutes quant à la légalité de certains programmes d'accueil et l'Agence de Vienne devra vérifier si les « tests d'intégration » sont compatibles avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier avec les articles 7 (respect de la vie privée et familiale), 21.1 (non-discrimination) et 22 (diversité culturelle, religieuse et linguistique).¹³

Parce que les critères d'intégration peuvent constituer des discriminations et des obstacles plus ou moins entravants entre migrants, ces disparités consti-

¹⁰ ENTZINGER HAN/BIEZEVELD RENKE, *Benchmarking in Immigration Integration*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Erasmus University of Rotterdam, Rotterdam 2003, p. 47 ; CARRERA SERGIO, *A comparison of Integration Programmes in the EU*, Trends and Weakness, Challenge Paper No.1, Bruxelles 2006 (a), pp. 3 et 8.

¹¹ BONJOUR SASKIA, *Between Integration Provision and Selection Mechanism. Party Politics, Judicial Constraints, and the Making of French and Dutch Policies of Civic Integration Abroad*, in : *European Journal of Migration and Law*, Vol. 12 (3), 2010, pp. 299 à 318, pp. 303 à 305 ; Human Rights Watch, *The Netherlands : Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*, Mai 2008, pp. 1 et 12 à 14.

¹² PASCOUAT YVES, *Integration Measures in France: An Evolving Process between Integration and Migration Issues*, in : VAN OERS RICKY/ERSBOLL EVA/KOSTAKOPOULOU DORA (EDS.), *A Re-Definition of Belonging. Language and Integration Tests in Europe*, Leiden/Boston 2010, pp. 153 à 182, p. 167 ; CARRERA SERGIO, *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden/Boston 2009, p. 331.

¹³ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (CESE), *Rapport d'information de la section spécialisée « Emploi, affaires sociales, citoyenneté » sur « Les nouveaux défis de l'intégration »*, CESE 518/2010 – SOC/376, Bruxelles, 18 Juin 2010, p. 9s.

tuent des risques, voire des dangers, pour la mise en place d'une politique migratoire européenne à laquelle la Suisse est partiellement associée.¹⁴

II. Conceptualiser l'intégration

Le débat autour des questions d'intégration et de migration intéresse les sciences sociales depuis près d'un siècle et recoupe une pluralité de significations qui recouvrent tout un spectre allant de la promotion et de la cohésion sociale à la gestion des flux migratoires.¹⁵ D'abord purement descriptive, la notion d'intégration décrit les changements sociaux apportés par la migration, à savoir comment les comportements individuels influencent et sont influencés par les structures sociales. Récemment, ce terme a revêtu une valeur normative, qui décrit la manière dont les individus, aussi bien que les institutions, sont amenés à choisir des comportements convergents.¹⁶

L'élaboration du concept d'intégration en relation avec les politiques d'immigration s'est développée autour de la distinction entre l'*intégration*, l'*assimilation* et la *ségrégation*.¹⁷ L'*assimilation* d'un étranger renvoie à un processus unilatéral par lequel il abandonne son identité d'origine pour devenir identique en tous points aux ressortissants nationaux.¹⁸ Le terme d'*assimilation* évoque ainsi les politiques du début de l'âge industriel, la construction agressive des États nations, le colonialisme et la Première Guerre mondiale.¹⁹

¹⁴ Cf. principes de coopération inscrits dans les préambules de l'Accord d'association à Dublin ainsi que dans l'Accord d'association à Schengen ; principe de collaboration consacré à l'article 113 LAsi.

¹⁵ BAUBOCK RAINER, The integration of immigrants, Council of Europe, CDMG(94) 25 E, October 1994, pp. 9 à 11, http://www.ihs.ac.at/publications/lib/ihsrp_15.pdf ; VAN OERS RICKY/ERSBOLL EVA/KOSTAKOPOULOU DORA (EDS.), A Re-Definition of Belonging, Language and Integration Tests in Europe, Leiden/Boston 2010, pp. 1 à 23 ; GROENENDIJK KEES, Pre-departure integration strategies in the European Union : Integration or Immigration policy, in : European Journal of Migration and Law, Vol. 13 (1), 2011, pp. 1 à 30, pp. 5 à 9 ; NIESSEN JAN/HUDDLESTON THOMAS, Setting Up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe, Study, European Parliament 2007, pp. 53 à 60, http://www.migpolgroup.com/public/docs/18.Benchmarking_Integration_EN_01.07.pdf.

¹⁶ MEDDA-WINDISCHER ROBERTA, Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration, in : European Yearbook of Minority Issues, Vol. 2, 2002/03, p. 389.

¹⁷ MARKO JOSEPH/MEDDA-WINDISCHER ROBERTA ET AL., Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration, REPORT, EURAC Academy, Bolzano, 2003, p. 33, http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/indicators_english.pdf.

¹⁸ MARKO JOSEPH/MEDDA-WINDISCHER ROBERTA ET AL., *op. cit.*, p. 35.

¹⁹ NIESSEN JAN/HUDDLESTON THOMAS (EDS.), Legal frameworks for the integration of third-country nationals, Leiden 2009, pp. 53 à 55.

Le processus de *ségrégation* fait référence à la séparation d'un groupe du reste de la communauté sociale. Du point de vue économique, des migrants qui se trouvent dans une situation de ségrégation occupent les emplois les moins rémunérés et n'ont pas accès à des conditions de vie équivalentes par rapport aux ressortissants nationaux.²⁰ On oppose l'assimilation à la *société multiculturelle*, qui encourage le maintien d'une diversité culturelle.²¹ Le multiculturalisme contient diverses significations qui vont du questionnement de l'État nation classique, à un discours anticolonialiste, à l'affirmation identitaire ou la promotion d'une justice sociale envers les groupements historiquement défavorisés ou discriminés.²²

Les différents modèles ont été critiqués pour leur incapacité à répondre au contexte réel.²³ CARRERA souligne que les « traditional models of integration no longer exist. Societies and their public philosophies towards immigrants and their integration are continuously changing ».²⁴

III. Encourager l'intégration

1. Le cadre normatif européen

La politique d'intégration est une *question d'actualité* au niveau européen où le lien entre immigration légale et intégration des étrangers fait l'objet d'importants débats depuis plusieurs années. Le 1^{er} décembre 2009, l'intégration a reçu un nouvel élan avec l'entrée en vigueur de l'article 79, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui consacre la compétence pour le Parlement et le Conseil d'adopter « des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ».

La Commission européenne définit l'intégration comme « un processus, à double sens, fondé sur des droits réciproques et des obligations correspondantes des ressortissants de pays tiers en résidence légale et de la société d'accueil, qui prévoit la pleine participation de l'immigrant ».²⁵ L'intégration

²⁰ MEDDA-WINDISCHER, *op. cit.*, p. 391.

²¹ ZINCONI GIOVANNA, Integration Indicators, Report commissioned within the Project EU INTI 2003, Promoting Equality in Diversity, Integration in Europe, INTI 2006, pp. 6 à 7.

²² MEDDA-WINDISCHER, *op. cit.*, p. 391.

²³ ZINCONI, *op. cit.*, p. 9.

²⁴ CARRERA SERGIO 2006 (a), *op. cit.*, p. 2.

²⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au

est conçue en tant que *processus réciproque et égal* qui requiert un équilibre constant entre devoirs des États d'accueil et les droits des migrants. En théorie, cette définition implique un équilibre paritaire entre les deux acteurs, l'État et le migrant, qui trouve difficilement application dans la pratique. OGER affirme que l'« integration refers to an *abstract dimension*, a model of society, the choice of general strategy rather than precise legal obligations ».²⁶ Cela est confirmé par l'adoption progressive au plan européen d'une approche commune (non contraignante) en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers, dans le cadre d'une politique commune d'immigration, qui privilégie les échanges de bonnes pratiques et l'aide financière.²⁷ À partir de 2004, la Commission européenne a publié trois éditions d'un « Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens » pour fournir un compendium des meilleures pratiques nationales et d'un fonds financier spécifique.²⁸

Dans le même temps, ce fait n'a pas empêché l'élaboration et l'adoption parallèle de différentes mesures légales, au niveau national et européen qui imposent des obligations contraignantes pour les migrants.²⁹ Selon l'analyse du prof. Groenendijk, l'évolution normative dans le contexte européen se base sur trois perspectives :³⁰

- l'intégration *structurelle* – un statut légal fort renforce l'intégration et la non-discrimination (contrôle *a posteriori* de l'intégration) ;³¹
- l'intégration *individuelle* – la naturalisation est la « récompense » pour une intégration complète (contrôle *a priori* au moment de la réalisation d'un haut niveau d'intégration) ;
- l'intégration en tant que *condition* au séjour – le défaut d'intégration devient un motif de refus pour l'admission au séjour, etc. (contrôle *a priori* en tout temps).

Cette densification normative a progressivement donné lieu à la distinction entre les *mesures* d'intégration et les *conditions* d'intégration qui entame un débat aux niveaux doctrinal et jurisprudentiel sur la légitimité juridique de ces instruments.³² Cette situation constitue un double paradoxe pour la prétendue relation réciproque tant au plan temporel (le migrant est obligé de démontrer sa volonté de s'intégrer, cf. par ex. les contrats d'accueil et d'intégration adoptés en France) que substantiel (nature politique/légale des obligations à charge des États et du migrant).³³ Cette question a été très récemment soulevée devant la Cour de Justice de l'Union européenne dans une affaire encore en suspens à travers le renvoi préjudiciel pour vérifier la compatibilité entre la législation nationale prévoyant l'obligation pour un membre de la famille d'une personne ayant la nationalité d'un pays tiers et séjournant de manière régulière dans l'État membre, de réussir un examen d'intégration pour pouvoir entrer sur le territoire national et l'exercice du droit au regroupement familial.³⁴ La Commission européenne a émis son avis par-devant la Cour en affirmant clairement que : « (...) the directive doesn't allow for a family member (...) to be denied entry and stay only because this family member has not passed the integration exam abroad (...) » (Sj.g [2011] 540 657), ce qui risque clairement de rendre la législation nationale néerlandaise non compatible avec les dispositions du droit européen.³⁵ En ce sens, il semble de plus

Comité des régions du 3 juin 2003 sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, COM/2003/336/final, p. 18.

²⁶ OGER HELENE, *Integration in Tension in Immigration Law : Mirror and Catalyst of the Inherent Paradox of Nation-States*, EUI Working Paper, RSCAS, No. 2005/01, 2005, pp. 3 à 4.

²⁷ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 16 juillet 2004 – Premier rapport annuel sur la migration et l'intégration COM/2004/508/final, pp. 5 à 7 ; Programme de La Haye, Document 14615/04 ; Programme de Stockholm, JO 2010/C 115/01 ; Conférence ministérielle de Saragosse sur l'intégration des migrants, Document 8771/10 ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 juillet 2001, Agenda européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers, COM/2011/455/final.

²⁸ Fonds européen pour l'intégration des ressortissants d'États tiers créé en juin 2007.

²⁹ Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO L 251 du 3 octobre 2003, p. 0012-0018 ; Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16 du 23 janvier 2004, pp. 44 à 53 ; Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JO L 158 du 30 avril 2004.

³⁰ GROENENDIJK, *op. cit.*, pp. 113 à 116.

³¹ Articles 3, alinéa 1 et 9 à 12 du Règlement 1612/68 du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JO L 257 du 19 octobre 1968, pp. 0002 à 0012.

³² KOSTAKOPOULOU DORA, Introduction, in : VAN OERS RICKY/ERSBOLL EVA/KOSTAKOPOULOU DORA (EDS.), *A Re-Definition of Belonging, Language and Integration Tests in Europe*, Leiden/Boston 2010, pp. 1 à 23.

³³ OGER, *op. cit.*, pp. 2 et 4.

³⁴ CJUE, *Bibi Mohammad Imran c. Minister van Buitenlandse Zaken [Pays-Bas]*, Affaire C-155/11 ; BONJOUR SASKIA/VINK MAARTEN, *When Europeanization backfires : the normalization of European migration policies*, *Paper* présenté lors de la Conférence « The Governance of Asylum and Migration in the European Union », Université de Salford, 26-27 janvier 2012, p. 17 ; Directive 2003/86/CE.

³⁵ BONJOUR/VINK, *op. cit.*, p. 17.

en plus indispensable de développer des études juridiques qui analysent ces profils contradictoires.

2. Le cadre normatif suisse

Selon le dernier rapport sur l'Index des politiques d'intégration des migrants en Suisse (MIPEX III), les politiques suisses s'éloignent (ou s'alignent faiblement), dans bien des cas, des standards européens.³⁶ Le rapport MIPEX III met clairement en évidence comment la politique d'intégration est influencée par le caractère fédéral du pays, en particulier par le biais de l'adoption des diverses mesures aux niveaux cantonal et communal. Ceci a donné lieu à deux tendances contradictoires : l'adoption des mesures ponctuelles adressant les besoins de différents immigrés et une fragmentation progressive du cadre légal au détriment du développement d'une politique fédérale d'intégration. Le caractère fédéral du pays se reflète clairement dans la politique d'intégration de sorte que différentes mesures ont été prises aux niveaux cantonal et communal pour promouvoir l'intégration.³⁷ L'application du principe de subsidiarité a donné lieu à des mesures ponctuelles et flexibles qui concernent différents immigrés, mais a, dans le même temps, affecté le développement d'une politique fédérale d'intégration.³⁸ À l'heure actuelle, « l'architecture générale en matière d'intégration demeure sous-développée » dû au fait que diverses lois régissent la politique migratoire et d'intégration et qu'elles sont mises en œuvre par les autorités cantonales.³⁹ Selon les normes fédérales, la responsabilité de l'intégration est déléguée aux cantons qui jouissent d'un large pouvoir d'appréciation, en ce qui concerne l'autorisation d'établissement, les conditions du regroupement familial et l'accès à la nationalité. Cela s'explique par le fait que si la compétence législative appartient à la Confédération, la mise en œuvre de la politique d'intégration est, quant à elle, de la compétence des cantons.⁴⁰ L'analyse réalisée par le Forum suisse des migrations et de la population concernant les marges de manœuvre au sein du fédéralisme dans le contexte des pratiques de politique migratoire des cantons a montré l'utilisation de méthodes et de critères d'intégration fort disparates.⁴¹ Comme confirmé par le rapport MIPEX III, les cantons évaluent le « degré d'intégration » et les dispositions légales sans disposer de critères uniformes

et cohérents sur le plan national.⁴² Phénomène qui intéresse en particulier l'adoption des conventions d'intégration et des lois sur l'intégration au niveau cantonal.⁴³

A ceci, il importe encore d'ajouter qu'on assiste à une reconnaissance croissante du rôle que les pays d'origine jouent pour favoriser et garantir l'intégration des migrants dans le pays d'accueil. Le *Global Forum for Migration and Development* (GFMD) a souligné l'importance d'inclure la participation des nouveaux acteurs tels que les diasporas, pour développer et améliorer le lien entre migration et développement.⁴⁴ Dans cette optique, la Confédération a décidé en septembre 2010 de renforcer la collaboration dans le domaine de l'intégration avec la diaspora nigériane au moyen de projets communs. Le projet vise à explorer les potentialités et les risques d'une participation progressive des communautés d'étrangers et les outils juridiques qui pourront être développés.

Si l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération est marquée par un caractère fragmentaire qui rend difficile une application cohérente des instruments normatifs, les fortes disparités observées entre cantons relèvent de l'absence d'une conception juridique au niveau national. La notion d'« intégration des étrangers » est absente de la Constitution ; elle est cependant inscrite dans quatorze textes légaux, mais ne contient pas de définition légale claire, car il s'agit d'une notion évolutive qui se concrétise par la pratique administrative et judiciaire. En tant qu'exigence liée à un état de fait, la notion d'intégration est difficilement saisissable par une définition normative : savoir quelles sont les conditions et le mode de vie propres à la Suisse avec lesquels les personnes d'origine étrangère doivent se familiariser, savoir quelles sont les valeurs fondamentales que les personnes d'origine étrangère doivent reconnaître (article 4 OIE), ne peut être déduit ni de manière empirico-descriptive, ni par le biais d'un inventaire sociologique, ni être déductible normativement des déterminations constitutionnelles, tout au plus est-il possible de déterminer de manière indicative quels critères peuvent faire apparaître une disposition et une capacité d'intégration.⁴⁵

L'évolution de la notion juridique d'intégration en droit suisse a vu, entre les années 1914-1920, l'adoption de deux types de mesures : une approche restrictive pour limiter l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers et

³⁶ HUDDLESTON THOMAS/NIESSEN JAN, *Migrant Integration Policy Index III*, Suisse, Bruxelles 2011, p. 30.

³⁷ LIEBIG ET AL., *op. cit.*, p. 6.

³⁸ LIEBIG ET AL., *op. cit.*, p. 6.

³⁹ LIEBIG ET AL., *op. cit.*, p. 6 ; WICHMANN NICOLE ET AL., *Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : la politique de migration dans les cantons*, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), Neuchâtel, 2011, p. 14.

⁴⁰ LIEBIG, *op. cit.*, p. 27.

⁴¹ WICHMANN ET AL., *op. cit.*, pp. 104 à 105 ; Cf. FIBBI ROSITA, ci-dessous.

⁴² HUDDLESTON/NIESSEN, *op. cit.*, p. 30.

⁴³ HUDDLESTON/NIESSEN, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁴ GLOBAL FORUM ON MIGRATION & DEVELOPMENT (GFMD), *Markets for Migration and Development, Trade and Labour Mobility Linkages – Prospects for Development?*, Berne 13-15 September 2011, Background Paper, pp. 5 à 8.

⁴⁵ KÄLIN WALTER, *Grundrechte im Kulturkonflikt, Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft*, Zurich 2000.

l'« assimilation » par le biais de la naturalisation. Le premier texte législatif qui adresse l'exigence de l'intégration est la loi sur la nationalité (LN), adoptée en 1952.⁴⁶ L'article 14, lettre a LN prévoit une aptitude à la naturalisation si le requérant : « a. s'est intégré dans la communauté suisse ; b. s'est accoutumé au mode de vie suisse et aux usages suisses ; c. se conforme à l'ordre juridique suisse ; d. ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ». En tous les cas, comme souligné par le rapport MIPEX III, l'accès à la nationalité suisse est particulièrement difficile pour les immigrants : la durée de séjour requise est de 12 ans pour la procédure normale et « le processus d'acquisition se déroule à trois niveaux, le candidat devant satisfaire aux exigences fédérales, cantonales et communales ».⁴⁷ Pour ces motifs, une réforme de la législation a été annoncée par le Conseil fédéral en mars 2011, qui devrait remédier à certaines des lacunes juridiques et contribuer à dynamiser l'intégration des groupes d'immigrants défavorisés.⁴⁸

En 1999, l'article 25a de l'ancienne loi sur le séjour et l'établissement des étrangers⁴⁹ permettait pour la première fois à la Confédération de soutenir des activités d'intégration des cantons. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr) en 2008⁵⁰ a mis l'accent sur la notion d'intégration en se basant sur deux aspects principaux : l'ouverture de la population suisse à l'égard des étrangers et la disposition de l'étranger à s'intégrer (article 4, alinéa 3). L'article 4 LEtr introduit en particulier les principes qui régissent l'intégration (structurelle et individuelle de la personne). L'article 53, alinéa 5 LEtr définit l'intégration comme une tâche commune de la Confédération, des cantons, des communes, des partenaires sociaux, des organisations non gouvernementales et des organisations d'étrangers. Le mandat général de la loi ainsi amendée a été précisé en 2007, avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'intégration des étrangers (OIE).⁵¹ Cette ordonnance décrit les efforts en matière d'intégration exigés à l'égard des étrangers.

L'article 4 OIE prévoit que « la contribution des étrangers à l'intégration se manifeste notamment par le respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale, l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile, la connaissance du mode de vie suisse, la volonté de participer à

la vie économique et d'acquérir une formation ». L'aspect normatif de l'intégration est exprimé par le terme de « contribution à l'intégration ». L'article 4 OIE est d'une rédaction particulièrement ouverte et pose de nombreuses questions d'interprétation : quelles sont les valeurs de la Constitution fédérale ? Quel est le niveau de connaissance exigé en matière de pratique d'une langue ? Qu'entend-on par la connaissance du mode de vie Suisse ? A partir de quand commence la volonté de participer à la vie économique ? La loi ne donne pas d'indication sur la sévérité avec laquelle ces critères ouverts doivent être interprétés. L'Office fédéral des migrations (ODM) a quelque peu précisé ces critères dans la directive IV, mais ils restent juridiquement flous.⁵² Il semble que la définition précise des obligations qui incombent aux étrangers dépende largement de la manière dont la migration est perçue.⁵³

Aussi, la mesure du degré d'intégration est prise en compte à de nombreuses reprises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation par les autorités compétentes (article 96 LEtr) :

- 1) Octroi et prolongation d'une autorisation de séjour (exercice d'une activité lucrative, articles 3, alinéa 1, et 23 LEtr ; encadrement religieux, article 7 OIE ; dissolution du mariage, article 50 LEtr ; cas de rigueur, article 30, alinéa 1, lettre b ; cours de langue et convention d'intégration, article 54, alinéa 1 LEtr ; révocation, articles 62 et 63 LEtr) ;
- 2) Octroi d'une autorisation d'établissement (article 34, alinéa 4 LEtr ; article 54, alinéa 2 LEtr ; article 60 OASA) ;
- 3) Octroi de la nationalité (article 14 LN) ;
- 4) Expulsion, renvois et interdiction d'entrée et de séjour (article 54, alinéa 2 LEtr).

Le « Rapport sur les mesures d'intégration » publié en 2007 illustre clairement les principaux éléments de la nouvelle politique d'intégration de la Confédération pour les années 2008-2011.⁵⁴ En particulier, la compétitivité des immigrants sur le marché du travail doit s'accroître « avec l'acquisition d'un minimum de rudiments indispensables sur le marché du travail, de même qu'avec une formation linguistique de base ».⁵⁵ En 2010, le Conseil fédéral adopte le « Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération » qui confirme les priorités actuelles et envisage la Confédération en

⁴⁶ Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN), RS 141.0.

⁴⁷ LIEBIG ET AL., *op. cit.*, p. 6 ; HUDDLESTON/NIESSEN, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁸ Message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, FF 2011 2639.

⁴⁹ Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (aLSEE), abrogée le 1 janvier 2008, RO 49 279.

⁵⁰ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), RS 142.20.

⁵¹ Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE), RS 142.205.

⁵² ODM, Directive IV, Intégration, du 15 novembre 2009.

⁵³ Cf. BIGLER OLIVIER, ci-dessous.

⁵⁴ ODM, Rapport sur les mesures d'intégration, Bern, 2007, p. 12 ; ODM, Encouragement de l'intégration de la Confédération et ses effets dans les cantons, Rapport annuel, Berne 2011, p. 33.

⁵⁵ LIEBIG ET AL., *op. cit.*, p. 28.

tant qu'acteur stratégique – les cantons en tant qu'acteurs opérationnels – dans le cadre des politiques d'intégration.⁵⁶ A l'heure actuelle, le Conseil fédéral n'a pas adopté une législation spécifique contre les mesures discriminatoires, ce qui reste une priorité pour favoriser l'intégration des migrants pour les années à venir, comme souligné dans plusieurs débats parlementaires.⁵⁷

Un premier bilan a démontré l'existence de plusieurs ambiguïtés dans la conception législative de la notion d'intégration. Tout d'abord, l'exigence d'intégration prévue par la LN n'est pas la même que l'on peut attendre d'un étranger « ordinaire ». Ceci se réfère à une sorte de gradation de l'intensité de l'intégration exigible. Ensuite, dans le contexte de la LEtr, le rôle de l'intégration n'est pas non plus dépourvu d'ambiguïté : l'intégration est à la fois conçue comme un objectif de la politique migratoire, mais aussi comme un « instrument » de cette politique et devient alors une exigence, son absence pouvant servir de critère de non-délivrance du titre de séjour (intégration-sanction). Il n'est pas certain que les deux conceptions se marient aisément.

Selon l'ODM, l'intégration est un « processus pluriel » en tant que « processus social » qui suppose, d'une part, que les étrangers soient disposés à s'intégrer, d'autre part, que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard (intégration structurelle) et qu'ils respectent les valeurs de la Constitution suisse (intégration individuelle) ainsi que la sécurité et l'ordre publics (article 4 LEtr). Le chapitre 8, intitulé « Intégration des étrangers » (articles 53 à 58 LEtr) fait de l'intégration une tâche commune de la Confédération, des cantons, des communes, des partenaires sociaux, des organisations non gouvernementales et des organisations d'étrangers. La loi prévoit en particulier deux types de mesures : des mesures contraignantes (conventions d'intégrations ; article 54 LEtr) et des mesures d'information pour dispenser les informations nécessaires aux étrangers sur leurs droits et obligations (article 56 LEtr).

En parallèle, la jurisprudence joue également un rôle fondamental dans l'évolution de la notion d'intégration. Bien que le Tribunal fédéral ait nié l'existence d'un devoir d'assimilation,⁵⁸ il a admis que l'intégration était un intérêt public susceptible de limiter notamment la liberté religieuse.⁵⁹

⁵⁶ CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération, Berne 2010, pp. 3 et 37.

⁵⁷ LIEBIG ET AL., *op. cit.*, p. 28.

⁵⁸ ATF 134 II 1, p. 5.

⁵⁹ ATF 135 I 79, p. 88, confirmé dans l'arrêt TF 2C_666/2011 du 7 mars 2012.

IV. Mesurer l'intégration : les indicateurs juridiques

Un axe, complémentaire, examine l'intégration sociale à travers la conception et l'application des indicateurs juridiques. Le développement de l'intégration a vu une première formulation en trois catégories (*Indicateurs juridiques*, *Indicateurs sociaux*, *Indicateurs comportementaux*) par le Conseil de l'Europe, adoptée en 1997 pour garantir une compréhension globale du phénomène.⁶⁰ Au cours des dernières années, différents programmes et études comparées, comme l'« Index Legal obstacles to Integration » (Indicateur d'intégration juridique-IHE)⁶¹ et le « Legal Indicators for Social Inclusion », ont approfondi l'usage de ces instruments pour améliorer l'intégration sociale des migrants dans le contexte juridique.⁶² L'indicateur IHE (développé par l'Institut des Hautes Etudes de Vienne) a ainsi notamment réalisé une étude comparative des obstacles législatifs (y inclus la Suisse), existants au niveau national.

En 2004, l'adoption de l'« Index politique sur l'intégration des migrants » (MIPLEX) a constitué une avancée majeure. Au niveau européen, le Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) a identifié des « indicateurs » européens dans quatre domaines relevant pour l'intégration : l'emploi, l'éducation, l'inclusion sociale et la citoyenneté active.⁶³ La Commission européenne est en charge de suivre leur application.⁶⁴

En Suisse, les indicateurs sont principalement définis au niveau des ordonnances (article 4 LEtr ; article 4 OIE ; articles 62, 67 et 77 OASA). L'OIE prévoit les quatre éléments suivants :

⁶⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Les mesures et indicateurs d'intégration, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1997, pp. 135 à 136.

⁶¹ HOFINGER CHRISTOPH, *Un indicateur juridique pour mesurer l'intégration*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997, p. 29 ; FARKAS ORSOLYA, Review on existing indicators, EURAC Academy, Bolzano, 2003, p. 16, <http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/ReviewofExistingIndicators.pdf>.

⁶² MEDDA-WINDISCHER, *op. cit.*, p. 393.

⁶³ CONSEIL JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, Conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures des 3 et 4 juin 2010, document du Conseil n° 9248/10; Eurostat, Indicators of Immigrant Integration – A Pilot Study (méthodes et documents de travail d'Eurostat, Indicateurs relatifs à l'intégration des immigrants – étude pilote), Methodologies and Working Papers, 2010, p. 10, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-RA-11-009.

⁶⁴ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 juillet 2001, Agenda européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers, COM/2011/455/final, pp. 13 à 14.

- 1) Respect des principes fondamentaux de la Constitution fédérale ;
- 2) Absence de menace pour la sécurité et l'ordre public ;
- 3) Capacité à s'exprimer dans une langue nationale du lieu de résidence ;
- 4) Volonté de participer à la vie économique ou de suivre une formation (article 4 OIE).

Les indicateurs doivent être réalistes, objectivables, mesurables et applicables en justice. Face à la difficulté à conceptualiser des modèles d'intégration capables de répondre à la complexité du réel, ZINONE a proposé d'avancer dans la compréhension de ce concept à partir de l'étude de trois dimensions qui correspondent aux résultats à atteindre par les politiques d'intégration :

- la préservation de l'intégrité des migrants ;
- l'interaction entre les groupes ethniques et les ressortissants nationaux ;
- l'impact positif sur le système global.⁶⁵

Le présent ouvrage vise à explorer les différentes dimensions formulées ci-dessus, selon une optique pluridisciplinaire, pour avancer dans la conceptualisation juridique de la notion d'intégration aux niveaux international, européen et national. Le but est d'établir un bilan normatif systématique des évolutions en matière d'intégration à partir du cadre européen et suisse pour mieux comprendre la pertinence et les limites du régime juridique contemporain.

Dans sa contribution, *Olivier Bigler* décrypte les significations des politiques d'intégration à travers le temps et l'espace. Après une recherche de définitions de l'intégration et la mise en évidence d'importantes distinctions (assimilation, société multiculturelle, etc.), l'auteur décrit les fondements de ce que constitue les politiques d'intégration et en dégage plusieurs modèles (libéral, néo-malthusien, néomarxiste, durkheimien). Le passage d'une politique migratoire libérale (avant 1914) à une politique néo-malthusienne (adoption de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931 et de l'Ordonnance limitant le nombre d'étrangers de 1986), révèle la volonté de limiter l'immigration pour éviter un excès de concurrence en fonction de la « capacité de réception du pays ». La fin des années 1990 permet une prise de conscience : la présence des étrangers ne suffit pas à elle seule pour créer une société pluriculturelle. En ce sens, on évoque les difficultés rencontrées par les étrangers en termes d'insertion professionnelle et de réussite scolaire. L'émergence d'une politique d'intégration proprement dite et sa consécration

législative (articles 25 aLSEE, OIE, articles 4 et 53 LEtr) sont soulignées. Puis, l'auteur s'attache à analyser les nouvelles conditions d'intégration tant en droit public que privé (articles 8, alinéa 2 Cst., 328 et 336 CO, etc.). Enfin, une analyse comparée en droit européen, néerlandais et français ainsi que la nouvelle notion d'intégration dans l'actuelle révision de la LEtr autour de la notion « encourager et exiger », permettent de comprendre que l'intégration est essentiellement perçue actuellement comme un outil destiné à gérer les flux migratoires. Bien que reconnue comme un processus bilatéral, la tendance accentue l'impression que les obligations en matière d'intégration (connaissances linguistiques, conventions d'intégration, etc.) sont le moyen de « normer » la population étrangère.

D'emblée, *Thomas Facchinetti* annonce dans sa contribution le caractère confus et polysémique de la notion d'intégration et fixe des distinctions entre le concept scientifique, les politiques publiques et le sens commun qui lui gravitent autour. La régulation de la diversité dépend de quatre modèles (assimilation universaliste, culturelle, multiculturelle et pluriculturelle) et la plupart des Etats démocratiques se réfèrent à l'un ou à l'autre de ces modèles en les combinant selon les options politiques conjoncturellement dominantes. Après une analyse des critères d'intégration dans les différentes dispositions inscrites dans la LEtr, la LN et la LAsi, l'auteur constate qu'on exige des migrants des critères combinés à leur titre de séjour dès leur arrivée en Suisse exactement identiques et aussi élevés que ceux qui s'appliquent plusieurs années après dans le cadre de la procédure de naturalisation. Sous le couvert d'une symbolique de politique intérieure, toute la politique d'intégration sert en définitive à rassurer l'opinion publique plus qu'à marquer une exigence de loyauté des migrants envers la Suisse.

En se référant au cadre unitaire d'intégration au plan fédéral, *Rosita Fibbi* porte son attention sur la manière dont se manifeste le fédéralisme dans la politique d'intégration. L'auteure procède à l'analyse sur la marge de manœuvre des cantons dans la mise en œuvre de la politique d'intégration à l'égard des migrants. Les disparités cantonales sont partout tant dans la conception de la notion d'intégration que dans les lois cantonales, les exigences, les instruments utilisés (conventions d'intégration, commissions d'évaluation de l'intégration, etc.) ainsi que les degrés d'inclusion des politiques cantonales. Cette variabilité est source d'inégalité de traitement entre les migrants selon les cantons dans lesquels ils résident. Le recours accru aux tribunaux dans ce domaine et la mobilité des migrants d'un canton à l'autre devrait contribuer à tempérer cet état de fait à l'avenir.

Dans son étude de cas, *Martine Dang* analyse l'intégration dans la LEtr sous l'angle des cas d'extrême gravité (article 30, alinéa 1, lettre b LEtr), de la dissolution de la famille (article 50, alinéa 1, lettre a LEtr) et de l'octroi anti-

⁶⁵ ZINONE, *op. cit.*, p. 20.

cipé de l'autorisation d'établissement (article 34, alinéa 4 LEtr). En guise de conclusion à cette étude de cas, l'auteure souligne les difficultés dans la pratique de contrôle des conventions d'intégration. La raison du manque de succès de ces conventions réside dans leur mise en place très coûteuse et leur mise en œuvre difficile. Ainsi dans le canton de Vaud, leur existence formelle dans la loi cantonale n'empêche pas leur non-utilisation. Malgré ces difficultés pratiques, le rôle de ces conventions sera encore renforcé dans l'actuelle révision de la LEtr. Il s'agira d'observer dans quelle mesure les cantons vont effectivement utiliser cet instrument.

Dans leur contribution, *Blaise Vuille et Claudine Schenk* se concentrent sur l'article 14, alinéa 2 LAsi en tant que disposition d'exception destinée à régler certains cas particuliers extrêmement graves sur le plan humain. En effet, cette disposition constitue une dérogation au principe de l'exclusivité qui stipule qu'un requérant d'asile ne peut engager une procédure visant l'octroi d'une autorisation de séjour relevant du droit des étrangers entre le moment où il dépose une demande d'asile et celui où il quitte la Suisse après la clôture définitive de la procédure d'asile ou l'octroi d'une admission provisoire. Les auteurs s'attachent à distinguer les divergences entre le cas de rigueur grave LAsi et le cas individuel d'une extrême gravité prévu par la LEtr. Les critères à prendre en considération pour l'appréciation d'un cas de rigueur au sens de l'article 14, alinéa 2 LAsi sont énumérés à l'article 31 OASA et sont identiques à ceux d'un cas d'extrême gravité. Compte tenu de son caractère exceptionnel, les conditions posées à la reconnaissance d'une situation de rigueur grave doivent toutefois être appréciées de manière restrictive. La jurisprudence retient ici la très longue durée du séjour en Suisse, une intégration sociale particulièrement poussée, une réussite professionnelle remarquable, une maladie grave ne pouvant être soignée qu'en Suisse et la situation des enfants, notamment une bonne intégration scolaire aboutissant après plusieurs années à une fin d'études couronnée de succès, etc. En ce sens, le législateur n'a pas envisagé de créer une base pour la régularisation des conditions de séjour à large échelle.

Etudiant l'application de l'intégration dans la loi sur la nationalité, *Céline Gutzwiller* procède à l'analyse de l'objectivation de la notion – très subjective – d'intégration par le Tribunal fédéral qui insiste essentiellement sur les connaissances linguistiques que doit procéder le candidat et sur sa capacité à se mêler à la population locale. La Haute Cour a également relevé dans sa jurisprudence récente qu'il importe de prendre en considération les facultés réduites de certains candidats à la naturalisation en termes d'intégration. Même – et surtout dans de tels cas – les autorités sont tenues de respecter les droits fondamentaux conformément à l'article 35 de la Constitution fédérale de sorte à soumettre la notion d'intégration à certaines limites. L'auteure relève que la notion subjective d'intégration est de plus en plus appliquée par

le Tribunal fédéral de manière à permettre une certaine uniformisation des pratiques. La révision en cours de la LN tend d'ailleurs à la codifier.

Au terme de cette partie introductive, il importe d'adresser de vifs remerciements aux auteurs de cette publication, à Mme Nathalie Christen, assistante de recherche au Centre de droit des migrations ainsi qu'à Mmes Djouna Vodoz et Carolina Carvalho Passera. Notre reconnaissance s'adresse également à Mme Judith Nydegger, coordinatrice du Centre de droit des migrations, qui a accompagné ce projet jusqu'à sa publication.

Novembre 2012