

**RÉPONSE DE L'ASSOCIATION SUISSE DES CENTRES SOCIAUX
PROTESTANTS
À LA CONSULTATION SUR LES DISPOSITIONS D'EXÉCUTION
DE LA LOI DU 16 DÉCEMBRE 2005 SUR LES ÉTRANGERS
ET DE LA RÉVISION PARTIELLE DE LOI SUR L'ASILE DU 16 DÉCEMBRE 2005**

Préambule

L'Association suisse des Centres sociaux protestants (ASDCSP) regroupe les quatre Centres sociaux actifs en Suisse romande.

Les Centres sociaux protestants sont des institutions privées d'action sociale professionnalisée à but non lucratif. Ils sont reconnus d'utilité publique. Leurs prestations sociales et juridiques sont offertes gratuitement à toute personne en difficulté, sans distinction d'origine, de confession, ou de domicile.

Depuis de nombreuses années, les Centres sociaux protestants s'engagent également pour la défense des droits des personnes migrantes ou immigrées dans notre pays, qu'elles relèvent du domaine de l'asile ou de la migration du travail. En lien avec la précarité sociale et juridique qui les touche, plusieurs milliers d'entre elles sollicitent chaque année les services des assistantes sociales, assistants sociaux et juristes des CSP. De ce fait, les professionnel-le-s des CSP ont acquis une solide expérience de terrain en matière de droit des étrangers et de droit d'asile.

D'autres actions ont été engagées par les CSP dans les domaines cités, au cours des années.

Par exemple, le CSP Vaud a réalisé, en collaboration avec l'Ecole d'Etudes sociales et pédagogiques (EESP) de Lausanne, une recherche dans le cadre du Programme national de recherche (PNR 39) sur les migrations. Cette recherche¹, qui analyse les problèmes sociaux des personnes de nationalité étrangère en Suisse, démontre la fréquence et l'importance des problèmes en lien avec la réglementation en matière de séjour des étrangers et avec son application. En 2003, les Editions La Passerelle du CSP ont publié avec le Service d'aide juridique aux Exilé-e-s (SAJE, service co-créé par le CSP Vaud) un guide pratique sur les autorisations de séjour en Suisse². Une nouvelle version mise à jour est en cours d'élaboration. Dans le domaine de l'intégration, le CSP Vaud réalise depuis 2001, sur mandat de la Commission fédérale des étrangers (CFE), la promotion de l'intégration des étrangers dans le canton de Vaud. Dans ce cadre, il mène des actions d'information, de sensibilisation et de conseil aux projets. Il fait partie des services spécialisés de différentes régions de Suisse qui ont fondé la «Conférence suisse des services spécialisés dans l'intégration» (COSI).

C'est sur la base de solides connaissances et d'une longue pratique de terrain que les CSP peuvent donner leur avis sur cette consultation et se prononcer ainsi en toute connaissance de cause.

¹ CHAUDET Isabelle, REGAMEY Caroline, ROSENDE HAVER Beatriz, TABIN Jean-Pierre (2000), *Migrations et travail social. Une étude des problèmes sociaux des personnes de nationalité étrangère en Suisse*. Lausanne: Réalités sociales.

² GAFNER Magalie (2003), *Autorisations de séjour en Suisse, un guide juridique*. Lausanne: La Passerelle.

PROJET D'ORDONNANCE SUR L'INTEGRATION DES ETRANGERS (OIE)

Dans sa réponse à la consultation sur la révision partielle de l'OIE en septembre 2003, puis dans une prise de position destinée à la CFE en 2004 (sur le degré d'intégration en tant que critère de décision des autorités), le CSP s'est déjà positionné en défaveur d'un certain nombre de points aujourd'hui présents dans le projet d'ordonnance soumis à consultation. Dans notre réponse de 2003, à laquelle nous nous permettons de renvoyer, nous avons exposé différents arguments démontrant à quel point il nous paraissait inadéquat de se référer à la notion d'intégration pour poser des critères et des conditions relatifs à la législation sur le droit de séjour des personnes de nationalité étrangère. En effet, conditionner l'octroi d'autorisations de séjour pour prise d'emploi ou regroupement familial au fait de suivre un cours de langue revient à subordonner la politique d'intégration sociale à la politique migratoire de la Suisse, dans un contexte qui ne réunit pas encore des conditions favorisant réellement l'intégration. Nous ne pouvons que réitérer notre opposition à cette logique de soumission de la politique d'intégration à la politique migratoire.

Certaines de nos remarques, et particulièrement celles formulées en 2004 concernant les problèmes de fait suscités par la référence à certains critères retenus pour mesurer le degré d'intégration, restent toutefois pertinentes à propos du projet d'OIE soumis actuellement à consultation.

En effet, les problèmes liés à l'existence d'entraves légales et à l'existence d'entraves structurelles à l'intégration restent malheureusement d'actualité et vont exercer une influence négative sur la mise en œuvre des dispositions prévues.

Dans ce contexte, et au-delà des déclarations d'intentions, la suppression d'une série de mesures spécifiques indispensables pour favoriser réellement l'intégration est de très mauvaise augure. Le maintien, voire le renforcement de certaines entraves qui s'ensuivra, va péjorer les conditions d'intégration des personnes de nationalité étrangères, ce que nous déplorons.

Par ailleurs, d'autres éléments de ce projet – le renvoi de la mission d'intégration aux structures dites ordinaires de la société sans les doter de moyens supplémentaires, la nouvelle exigence de niveaux de maîtrise d'une langue, les examens y relatifs et les sanctions annoncées, ou encore le rôle de second plan attribué à la nouvelle commission, et la perte de pouvoir qui s'ensuit – nous apparaissent comme des indicateurs de l'affaiblissement annoncé de la politique d'intégration menée par la Suisse, ce que nous déplorons vivement.

Article 2 Principe et buts

Alinéa 1.

L'objectif posé dans cet alinéa a le mérite d'une déclaration d'intention qui ne peut que susciter le consensus. Nous sommes nous-mêmes particulièrement sensibles à la visée d'établir une égalité des chances entre Suisses et étrangers-ères, et la saluons. Cependant, nous estimons que les dispositions prévues dans le projet d'ordonnance ne sont pas adéquates pour parvenir au résultat visé, ainsi que nous le mettons en évidence à de nombreuses reprises.

Alinéa 3.

Nous sommes surpris par la teneur de cet alinéa, qui introduit l'idée que l'intégration doit essentiellement se réaliser dans les structures dites ordinaires de la société. Ce projet, qui n'est pas présent dans la LEtr, mais bel et bien propre à l'ordonnance, nous semble particulièrement inadéquat, en termes de prise en compte des besoins des personnes de nationalité étrangères et en termes de moyens à mettre en œuvre. S'il est indiscutable que de manière générale, les structures ordinaires de la société sont des structures dans lesquelles la participation favorise

l'intégration, nous ne pouvons que déplorer le raccourci consistant à leur renvoyer sans autres dispositions la responsabilité d'assumer la tâche de réaliser l'intégration des personnes de nationalité étrangère. Nous partageons volontiers une vision idéale, dans laquelle l'intégration de ces dernières pourrait effectivement être du ressort des structures ordinaires, mais cet idéal n'existe pas encore ! Sans un net renforcement des ressources des structures ordinaires pour assumer ces nouvelles responsabilités et tâches, on risque d'aboutir à l'effet inverse de celui escompté.

Le raisonnement posé est simpliste et occulte le fait que les personnes de nationalité étrangère, contrairement aux Suisses et Suissesses, ont parfois besoin de mesures spécifiques favorisant leur intégration, répondant à des difficultés spécifiques qui sont les leurs. Si ce n'était pas le cas, une ordonnance sur l'intégration serait elle-même inutile...

Certaines situations particulières requièrent des efforts particuliers pour réaliser l'intégration souhaitée que les structures ordinaires, dans leur configuration elle aussi ordinaire, ne permettent en général pas de réaliser. On peut penser à cet égard et en tant que référence aux dispositions particulières qu'il a été nécessaire de prendre pour favoriser l'intégration des femmes dans certaines structures ordinaires de la société (quotas par exemple), ou pour favoriser et réaliser l'intégration des personnes handicapées. De telles mesures «coup de pouce» sont nécessaires et souhaitables; elles constituent souvent des moyens indispensables pour atteindre l'objectif d'intégration visé.

Du fait que cette disposition ne prévoit plus de tels coups de pouce qu'à titre complémentaire, et que par ailleurs l'ordonnance n'octroie pas les moyens supplémentaires indispensables aux structures ordinaires pour effectuer ces nouvelles tâches, l'ensemble apparaît comme une régression par rapport à la situation existante, de même que par rapport aux mesures mises en place ces dernières années par la CFE avec le concours de services compétents en la matière, pour favoriser l'intégration des personnes migrantes. La politique d'intégration développée récemment par la Confédération s'en trouve nettement affaiblie, ce qui nous paraît être non seulement un mauvais calcul, mais également un déni de responsabilité quant à la mise en œuvre de cette ordonnance, laquelle non seulement prévoit le retrait des mesures ad hoc nécessaires, mais profile déjà une série de sanctions.

Article 3 Prise en considération de l'intégration lors de décisions

Alinéa 1.

«Pour les familles, il y a lieu de prendre en considération le degré d'intégration de tous les membres de la famille». Viser l'intégration de tous les membres de la famille paraît être en soi un bon objectif. Néanmoins, dans le contexte en question et du fait de l'absence de considérations précises à cet égard, nous ne pouvons que nous interroger sur la façon dont cet énoncé pourrait être mis en œuvre dans la réalité, et comment cette exigence pourrait être traduite. En effet, le critère essentiel retenu pour juger de l'intégration étant l'apprentissage voire la maîtrise d'une langue nationale, comment et à partir de quel âge le degré d'intégration des membres de la famille, les enfants notamment, va-t-il être jugé ? Suffira-t-il que de jeunes enfants sachent nommer leurs animaux favoris dans une langue nationale ? Est-il prévu, comme en Allemagne³, que les enfants de quatre ans soient soumis à des tests de langue obligatoires, alors que la scolarisation à cet âge-là n'est elle-même pas obligatoire ? Les structures dites ordinaires – crèches, garderies, jardins d'enfants – seront-elles renforcées, rendues accessibles et aménagées dans cette optique ?

Plus sérieusement, nous nous inquiétons d'une possible instrumentalisation des enfants décélable dans cette visée déclarée d'évaluation de leur intégration. Cette perspective serait-elle vrai-

³ ODM (2007), Newsletter intégration avril 07, p. 37.

ment conciliable avec le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, garanti par l'article 3 al.1. de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, qui a été ratifiée par la Suisse ?

Concernant les autres membres de la famille, et en particulier les femmes: si de manière générale l'encouragement à acquérir la langue de la région de séjour est une mesure positive, nous sommes inquiets des effets possibles de l'imposition de telles mesures, notamment concernant les situations fragiles des femmes isolées dans leur ménage. En effet, de telles mesures imposées et surtout les dispositions prévues en cas d'échec à l'apprentissage présentent le risque d'engranger des effets pervers. La pression exercée de fait sur ces femmes pourrait s'en trouver sensiblement augmentée (et même la violence exercée dans certaines situations), si la condition de renouvellement d'un titre de séjour repose sur la réussite de la démarche. Dans le cas d'un échec qui aboutirait à mettre en danger le permis de séjour de toute la famille, l'intention pourrait même se retourner contre ces femmes particulièrement fragiles. Nous sommes convaincus qu'il est essentiel de prendre en compte les besoins spécifiques des personnes les plus fragiles, mais l'obligation et le contrôle ne sont pas les moyens les plus favorables pour y parvenir. On s'accordera à penser que ce n'est pas parce que certaines personnes sont plus fragiles que d'autres qu'il faut les punir pour autant...

En définitive, nous ne pouvons que nous interroger sur la véritable intention qui sous-tend ces mesures: si l'objectif est de proposer des mesures favorisant l'intégration des personnes qui le seraient le moins, nous doutons sérieusement des moyens mis en œuvre et des résultats qui s'ensuivront. Si par contre l'objectif est d'utiliser les membres les plus vulnérables des familles comme moyens de pression sur l'entier de la famille, les moyens utilisés sont probablement adéquats, mais une telle intention est pour le moins problématique.

Enfin, nous sommes surpris par le commentaire amené en p. 3 du rapport explicatif qui cite parmi les cas dans lesquels les autorités tiennent compte du degré d'intégration: «lorsqu'il s'agit (...) de déroger aux conditions d'admission en raison d'un cas individuel d'une extrême gravité». Si l'on pense en particulier aux femmes victimes de traite, on voit mal que s'applique le principe cité, c'est-à-dire récompenser ou sanctionner le défaut d'intégration, alors que la disposition est destinée à protéger des personnes dans une situation de haute vulnérabilité. Ce passage devrait à l'évidence être reconsidéré, ainsi que les dispositions s'y rapportant.

Alinéa 2.

Cet alinéa introduit une exigence qui ne figure pas dans la LEtr, à savoir l'exigence d'un certain niveau de maîtrise de la langue. Nous déplorons les glissements successifs qui se sont produits, partant de la volonté de mettre à disposition et promouvoir une offre de cours de langues, puis en les rendant obligatoires, et enfin par l'exigence de la maîtrise d'un certain niveau de compétences.

Cet ajout appelle les commentaires suivants: le niveau de maîtrise A2 du Cadre européen auquel se réfère l'ordonnance recouvre à première vue un niveau relativement basique de connaissances. Cependant, un examen plus approfondi fait apparaître les difficultés suivantes, qui pourraient se présenter dans la mise en œuvre de cet article:

- Le niveau A2 se décline différemment selon qu'il s'agit de connaissances orales ou écrites; de même, l'évaluation sera différente pour ce qui est des connaissances orales et respectivement écrites. La mention précisant que l'on mettra l'accent sur les connaissances orales n'apparaît que dans les commentaires et non dans le texte même de l'article.
- Selon les spécialistes (prestataires de cours de langues), le nombre d'heures de cours nécessaires pour atteindre ce niveau est de l'ordre de 200 heures de cours, dans le cas de personnes ayant des connaissances scolaires moyennes. Dans le cas de personnes n'ayant pas connu une

scolarité normale, et qui plus est dans le cas de personnes illettrées, le nombre d'heures de cours nécessaires peut s'avérer nettement plus élevé.

Le volume moyen d'heures de cours cité est d'évidence élevé et apparaît donc comme une exigence importante à l'égard de personnes dont la disponibilité en temps peut être réduite de fait, et partant leur capacité à pouvoir suivre de tels cours: les personnes occupées à plein temps, les mères de famille.

Par ailleurs, le niveau scolaire antérieur atteint par les personnes s'avère déterminant en termes de facilité/difficulté à atteindre le niveau requis. Les personnes défavorisées par un faible niveau scolaire s'en trouveront d'autant plus affectées (nécessité de suivre davantage d'heures de cours, d'accroître leur disponibilité sur une période nettement plus longue). De ce fait, l'exigence d'atteindre un niveau précis va vraisemblablement renforcer les inégalités existantes, voire produire un report d'inégalités dans l'accès à un titre de séjour. Cet «effet pervers intellectuel» tout à fait problématique est dû à la sélection du critère de la langue comme seul critère mesurant l'intégration, autrement dit à l'incapacité de prendre en compte les autres dimensions de l'intégration dans ce projet.

- Ni le texte de l'ordonnance ni les commentaires du rapport explicatif ne précisent à quelles instances appartiendra la compétence d'évaluer les connaissances, ni la manière de le faire. D'après les prestataires de cours, et au vu des critères d'examen posés dans le cadre européen, ce devrait être plutôt des spécialistes. On peut d'ores et déjà identifier que ce point va susciter des problèmes dans la relation d'apprentissage et s'ajouter aux difficultés connues que rencontrent les apprenant-e-s lors d'apprentissages dans des conditions contraignantes.

- Conditionner l'octroi ou le renouvellement d'autorisation de séjour ou d'établissement à la maîtrise d'une langue nationale suppose aussi que l'offre de cours à disposition soit suffisante. Ce n'est pas encore le cas. Certains prestataires de cours de langue refusent déjà des candidat-e-s à l'heure actuelle, alors que ces derniers-ères s'adressent à eux de façon spontanée.

Ces différents points démontrent que le système destiné à mesurer le degré d'intégration des personnes migrantes par la langue est particulièrement flou, peu opérationnel et sujet à des entraves non négligeables. Il apparaît dès lors plutôt hasardeux de lui faire jouer le rôle de pierre angulaire de l'intégration des personnes migrantes, et encore plus que de telles mesures puissent être appelées à conditionner l'octroi ou le renouvellement de titres de séjour.

Article 4 Contribution des étrangers à l'intégration

Alinéa c.

Il est question ici de la connaissance du «mode de vie suisse»: nous nous interrogeons sur le sens de ce concept, voire sur cet étrange glissement de termes: la LEtr, elle, se réfère au «mode de vie en Suisse» (art.4, al.4). Les explications présentes dans le rapport ne permettent pas d'en préciser le pourtour, puisqu'il y est question de «conditions de vie» (p. 3 bas), dont le sens n'est pas équivalent à celui de mode de vie... Existerait-il un manuel permettant de prendre connaissance du mode de vie suisse ? A défaut, nous suggérons de renoncer à cette expression au contenu indiscernable et d'adopter la même formule que la LEtr, «mode de vie en Suisse», qui est plus adéquate en ce qu'elle permet d'inclure la diversité des modes de vie existant en Suisse. Pour prendre un exemple: manger des pizzas et fréquenter des pizzerias ne fait pas partie du «mode de vie suisse»; par contre, la présence de pizzerias en Suisse et leur fréquentation par la population font partie du «mode de vie en Suisse».

Alinéa d.

Nous saluons la présence du terme «volonté» de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation, qui nuance à juste titre la nature de la contribution des étrangers-ères à l'intégration.

Article 5 Convention d'intégration

Alinéa 3

Let. a) même remarque que plus haut: nous recommandons la formule «mode de vie en Suisse».

Let. c) Nous nous interrogeons sur le sens de la formule «normes et règles de base»: de quoi s'agit-il précisément ? S'il s'agit de règles impératives, ces dernières devraient pour le moins être précisées. Au cas où il ne s'agit pas de règles impératives, le contenu rejoint alors ce que recouvre la connaissance du mode de vie en Suisse (let. a) et est donc inutile.

Nous recommandons la suppression de cette lettre.

Article 7 Activités à caractère officiel

L'exigence posée dans cet article à l'égard des personnes appelées à assurer un encadrement religieux ou des enseignements liés à la culture d'origine de certaines communautés nous semble exagérée. En particulier, le niveau d'exigence B1 du Cadre européen de référence est cité comme devant être en règle générale maîtrisé avant l'arrivée en Suisse, oralement et sur le plan écrit. Sachant que ce niveau de connaissance linguistique exige environ 400 heures de cours et que les critères d'évaluation sont très élevés, nous sommes inquiets d'en imaginer les conséquences. S'il est incontestable que ces personnes sont appelées à jouer un rôle important de référence vis-à-vis de leur communauté, nous estimons que cette exigence doit être ramenée à un niveau raisonnable, afin de ne pas constituer une entrave à leur venue en Suisse, et ne pas s'apparenter à une ingérence dans les affaires internes d'une communauté. Dans ce contexte, le critère de la langue apparaît en effet particulièrement inapproprié: si le niveau intellectuel des personnes visées ne laisse guère de doute quant à leurs capacités d'acquisition d'une langue nationale, en exiger la maîtrise avant l'arrivée en Suisse s'apparente plus à un obstacle qu'à autre chose. Par ailleurs, la maîtrise d'une langue nationale est sans relation aucune avec les compétences qui sont attendues de ces personnes, en particulier dans leur rôle de référents pour leur communauté.

Nous nous étonnons par ailleurs de la teneur des commentaires apportés dans le rapport, en particulier à la page 5 bas: ces personnes, Imams ou Mollahs, seraient-elles considérées d'emblée comme des terroristes en puissance ? Ce n'est pas sérieux. De telles exigences de respect de l'ordre public sont applicables à l'ensemble des personnes se trouvant sur le territoire suisse et ne devraient pas être mentionnées spécifiquement en lien avec cet article.

Article 10 Informations

Les missions d'information aux étrangers-ères et à la population suisse qui sont notifiées dans cet article nous semblent cohérentes et nécessaires. Nous estimons cependant qu'il manque dans cet article la mention concrète des instances chargées d'effectuer ces tâches, de même que l'indication du budget nécessaire pour le faire. A défaut de telles précisions, le risque est réel que cet article ne reste qu'un vœu pieu.

Article 16 Dépôt et examen des demandes

Comme nous le précisons à propos du chapitre 5, nous prônons le maintien de la situation existante: la Commission est compétente pour examiner les demandes de subvention et doit selon nous le rester, et cela également dans le cas de la fusion des deux commissions.

Ainsi, nous estimons nettement préférable qu'il appartienne à la Commission de recevoir, d'étudier les demandes de contribution financière et de préavis de l'attribution de fonds pour le développement de projets, à l'instar du rôle joué jusqu'à présent par la Commission fédérale des étrangers. Cette dernière nous paraît être l'instance la plus compétente pour exercer de telles prérogatives. Nous estimons que le transfert de compétence à l'ODM représente un glissement symptomatique du fait que l'intégration n'est plus un objectif en soi, mais tend à devenir un instrument de la politique migratoire.

Nous proposons de modifier l'article 16 en conséquence, en remplaçant ODM par Commission.

Article 17 Avis de la commission

Selon nous, l'avis de la Commission doit rester déterminant pour ce qui concerne la décision d'octroi de subventions.

Article 19 Forfait d'intégration

Alinéa 2

Le conditionnement du versement d'une part du forfait d'intégration au résultat des efforts d'intégration des réfugiés et des personnes admises provisoirement nous semble être une mesure inutile et inappropriée. Nous pensons en effet que la pression exercée sur les personnes arrivées en Suisse par le canal de l'asile est suffisante et ne doit pas être renforcée. En l'occurrence, le système proposé risque d'impliquer des pressions en cascade: pression financière de la Confédération sur les cantons, qui eux-mêmes vont faire pression sur des personnes, qui par leur statut même, sont des personnes vulnérables et en souffrance (et particulièrement les personnes admises provisoirement).

Nous recommandons dès lors l'abandon de l'aspect conditionnel de la part de 20% dans le versement du forfait d'intégration.

Chapitre 5. Commission

Le scénario proposé concernant la manière de fusionner les deux commissions existantes nous paraît inapproprié à la situation, qui nécessite encore que des efforts conséquents soient accordés dans le but de favoriser l'intégration des personnes de nationalité étrangère.

Le rattachement administratif de la Commission à l'ODM, la désignation des membres par le Conseil fédéral, la diminution du nombre de membres, l'abandon de la parité dans la représentation des Suisses et des étrangers-ères, la perte de prérogatives, l'absence de budget, tous ces éléments laissent percevoir l'affaiblissement du rôle prévu pour cette commission et sa perte de pouvoir en matière d'intégration. Nous jugeons en conséquence que le rapprochement des deux commissions, loin de répondre à un objectif de mise en commun et de renforcement de leurs compétences, s'apparente plutôt à un nivellement par le bas, au risque d'en faire un organe alibi.

C'est pourquoi nous prônons le maintien de la situation existante actuellement, c'est-à-dire que cette nouvelle commission soit dotée de prérogatives du même ordre que celles qui sont actuellement attribuées à la CFE ainsi que de moyens lui permettant de promouvoir réellement l'intégration – système qui a le mérite d'avoir fait ses preuves.

Article 27 Structure

Alinéa 1

Selon la LEtr, le Conseil fédéral institue la Commission. Le projet d'ordonnance prévoit que c'est également le Conseil fédéral qui en désigne les membres. Nous sommes surpris par cette proposition, et par ce mode de désignation. En effet, la tâche de désignation des membres de la Commission pourrait au minimum être attribuée au Conseil national, ou encore être du ressort de la Commission elle-même, de manière autonome. C'est ce dernier mode qui nous paraît le plus opportun et le plus adapté à la situation.

Toujours selon l'alinéa 1, la représentation paritaire Suisses-étrangers des membres de la commission est abandonnée. Nous estimons cet abandon regrettable, d'autant que l'alternative proposée est particulièrement floue: «une représentation adéquate des étrangers» selon les termes de l'article, ou encore «appropriée» selon les termes du rapport explicatif. Ces formulations ne veulent rien dire en soi et laissent la porte ouverte à de multiples interprétations. Nous recommandons la réintroduction d'une composition paritaire de la commission.

Alinéa 3

Nous demandons que la commission soit indépendante et ait son propre budget, plutôt que d'être administrativement rattachée à l'ODM.

PROJET D'ORDONNANCE SUR L'ETAT CIVIL

Article 74bis Abus liés à la législation sur les étrangers

Les modifications apportées au Code civil suisse avec l'adoption de la LEtr posent à l'article 97 a) bis al. 2 que «L'officier d'état civil entend les fiancés; il peut requérir des renseignements auprès d'autres autorités ou de tiers.»

Nous constatons que le texte du projet d'ordonnance, à l'article 74bis al.3, a une formulation nettement plus contraignante, puisque «L'officier d'état civil requiert le dossier des autorités compétentes en matière d'étrangers.»

Les commentaires présents dans le rapport explicatif confirment cela: «l'officier d'état civil est tenu de solliciter le dossier...»

Nous estimons que le fait d'imposer aux officiers d'état civil le recours au dossier dans la marche à suivre ordinaire, et cela même sans qu'il y ait de soupçon d'abus, constitue un net durcissement d'une disposition qui est déjà abondamment critiquée.

Nous estimons qu'un recours systématique au dossier est inutile et parfaitement inopportun dans le cadre de la marche à suivre ordinaire. En effet, il serait largement exagéré de prétendre que tous les mariages entre personnes de nationalité étrangère, ou même une bonne partie d'entre eux, seraient des mariages de complaisance et relèveraient du domaine de l'abus...

De plus, ce n'est pas le rôle de l'ordonnance d'aller au-delà du texte de la loi.

Nous proposons de ce fait que le texte se borne à reprendre la formulation posée dans le Code civil suisse, à savoir «l'officier d'état civil peut requérir le dossier...».

**PROJET D'ORDONNANCE RELATIVE A L'ADMISSION, AU SEJOUR
ET A L'EXERCICE D'UNE ACTIVITE LUCRATIVE (OASA)**

Article 6 Procédure d'autorisation

Article 6, al.2

D'un point de vue pragmatique, nous relevons qu'il serait plus utile de dresser la liste des points qui confèrent le droit de rester pendant la procédure d'octroi, plutôt que le contraire.

Concernant la mention de la scolarisation des enfants comme ne conférant aucun droit pendant la procédure d'autorisation: un tel élément nous semble au contraire pouvoir être invoqué au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, comme le prévoit la Convention sur les droits de l'Enfant à son article 3 al.1.

Cet alinéa nous semble participer d'une volonté excessive de prise de précautions préalables. Nous rappelons que c'est l'appréciation finale des éléments qui permet d'évaluer le droit éventuel pendant la procédure d'autorisation, ainsi que le prévoit l'article 17 al.2 LEtr.

Au final, et au vu des remarques ci-dessus, nous recommandons la suppression de cet alinéa.

Article 25 Rentiers

La LEtr a supprimé l'art. 36 OLE (exceptions) dont le texte dit: «Des autorisations de séjour peuvent être accordées à d'autres étrangers n'exerçant pas une activité lucrative lorsque des raisons importantes l'exigent.» Sachant que la disposition générale est déjà supprimée, il nous semble souhaitable de ne pas réduire les possibilités de l'art. 25, avec le risque de ne plus pouvoir prendre en compte des situations particulières dignes d'intérêt.

En particulier, l'alinéa 1 réduit selon nous de façon excessive la possibilité donnée aux rentiers d'être admis en Suisse. En effet, la limite inférieure d'âge citée (55 ans) est fort peu adaptée à la réalité des conditions de vie et de l'espérance de vie dans certains pays extra-européens. Cinquante-cinq ans, dans certains pays, c'est déjà vieux. Par ailleurs, l'autonomie financière étant un critère contraignant par rapport à l'octroi d'une autorisation de séjour, nous ne voyons pas la nécessité ni la pertinence de poser un critère d'âge.

Nous proposons que cet alinéa soit modifié dans un sens plus réaliste, en plaçant par exemple la limite inférieure à 45 ans.

Article 36 Séjour temporaire de victimes et de témoins de la traite d'êtres humains

Nous sommes surpris et gênés par la présence du terme «temporaire» dans le titre de cet article:

En effet, dans l'article 30, al.1, l.e LEtr, il est dit «régler le séjour». Dans ce cas, pourquoi restreindre le séjour de cette manière au niveau de l'ordonnance ?

En effet, une personne peut parfaitement remplir les conditions concernant les victimes de la traite d'êtres humains, sans pour autant remplir les conditions d'octroi d'une autre autorisation de séjour, et c'est bien pour cette raison qu'une telle exception est prévue...

L'intention posée étant de permettre la protection des personnes se trouvant dans de telles situations, nous estimons que restreindre la possibilité de protection uniquement à la durée de l'enquête ou de la procédure judiciaire semble résulter d'une interprétation particulièrement étroite, et d'une vision plutôt opportuniste que protectrice (permettre le séjour tant qu'on peut avoir besoin des personnes pour la procédure, et les renvoyer ensuite...).

Par ailleurs, certaines personnes sont tenues de séjourner relativement longtemps en Suisse, pendant des procédures qui peuvent durer, et de ce fait créer des attaches voire des conditions propices à leur intégration.

Nous relevons enfin qu'il n'est aucunement en contradiction avec la LEtr d'accorder une autorisation de séjour aux victimes de la traite d'êtres humains.

Pour ces différentes raisons, nous demandons la suppression du terme «temporaire» dans le titre de l'article 36.

Article 38 Formation et perfectionnement avec activité accessoire

L'interdiction de travail pendant 6 mois formulée à l'alinéa 1 nous apparaît comme injustifiée et arbitraire. Les conditions visant à restreindre l'activité accessoire existent déjà: la durée est limitée à 15h. par semaine et ne doit pas constituer une entrave à la formation. Nous ne voyons pas de raison de limiter encore davantage les possibilités d'activité accessoire pour les personnes de nationalité étrangère se formant dans les Hautes écoles.

Nous demandons la suppression de cette interdiction de travail de 6 mois.

Article 40 Activité lucrative pendant une formation postgrade dans une université ou une haute école spécialisée

La condition nouvelle posée à l'alinéa 1, soit que l'activité se déroule dans le domaine de spécialisation scientifique nous semble non seulement trop restrictive, mais incompréhensible. Pourquoi en effet vouloir éviter que des personnes hautement qualifiées aient un emploi alimentaire pendant la durée de leur formation postgrade ? Nous ne voyons pas le sens de cette disposition.

Nous demandons la suppression de la fin de la phrase «dans leur domaine de spécialisation scientifique».

Article 49 Réadmission en Suisse d'étrangers

Ici aussi, les conditions posées par l'ordonnance à l'alinéa 1 – si le précédent séjour a duré plus de 5 ans, et si leur libre départ de Suisse ne remonte pas à plus de 2 ans – nous semblent très restrictives. L'article 30, al.1, lettre k LEtr est lui-même vague et ne pose pas de limite de temps.

Nous ne voyons ni la nécessité ni la justification de telles exigences et en demandons la suppression, afin de pouvoir continuer à prendre en compte des situations dignes d'intérêt.

Article 50 Réadmission après un séjour à l'étranger à des fins professionnelles ou de formation

Même remarque que pour l'article 49, concernant la condition que le séjour à l'étranger ait duré 4 ans au maximum. Nous demandons que la formulation soit laissée ouverte.

Article 77 Dissolution de la famille

L'alinéa 5 mentionne la liste non exhaustive des preuves de la violence conjugale pouvant être considérées. Nous proposons de compléter cette liste par

- f. une attestation de services compétents en matière d'intervention pour cause de violence conjugale;
- g. tout autre moyen susceptible de prouver la violence conjugale.

PROJETS D'ORDONNANCES SUR L'ASILE

Concernant les projets d'ordonnances sur l'asile, nous renvoyons à la prise de position de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR).

Concernant l'OA 2 en particulier, nous nous rallions à la position développée par la Coordination asile.ge, qui est la suivante:

1/ OA2/AV2 - art. 10.2.a: montant de la taxe spéciale (15'000 fr.)

Le montant de la **taxe spéciale doit rester fixé à 12'000 fr.** comme annoncé dans l'avant-projet soumis à consultation, dans le Message du Conseil fédéral, et dans le projet de loi (cf. art. 126a.2 LAsi: dispositions transitoires) soumis à l'approbation des Chambres fédérales.

Le chiffre de 12'000 fr. a disparu du texte des dispositions transitoires, non pas parce que les Chambres voulaient le modifier, mais parce que C. Blocher estimait qu'il fallait revoir cette clause pour ne pas défavoriser ceux qui ont commencé à alimenter leur compte de sûreté avec l'idée que le montant prélevé serait calculé sur le forfait actuel de 8'400 fr., avec possibilité de corriger cette présomption à la baisse (cf. BOCN 5.5.2004, pp. 622-623 et BOCN 17.3.2005, p. 371).

Majorer le montant de la taxe spéciale à 15'000 fr. revient à discréditer le processus législatif. Ce montant n'a pas non plus de justification objective. Il est supérieur à la réalité des coûts lorsque le requérant célibataire reste à l'aide sociale moins d'un an depuis son arrivée, ce qui est loin d'être exceptionnel.

Une application rétroactive ne devrait pas dépasser un montant de 10'000 fr. (8'400 fr. + d'éventuels frais médicaux ou de procédure) pour ceux qui n'ont pas engendré de frais de renvoi. Pour les autres, le montant de 12'000 fr. annoncé doit être confirmé. Il représente déjà une inflation de 333 % depuis 1992 (417% si on retient le montant de 15'000 fr., en regard des 3'600 fr. de 1992). La Suisse est par ailleurs le seul pays industrialisé à faire payer une telle taxe à ceux qui demandent l'asile.

2/ OA2/AV2 - art. 8.3: poursuite du paiement de la taxe après obtention d'une autorisation de séjour

L'art. 8 al. 3 OA2 a pour conséquence que celui qui n'aura pas payé le montant de 15'000 fr. à l'obtention du permis B (cf. art. 10.2.c-d) devra continuer de payer pour sa demande d'asile selon des modalités découlant du droit cantonal (cf. art. 8.1). **Cette disposition doit être biffée.**

Une telle contrainte implique une charge de travail considérable pour les cantons, qui devront faire valoir le droit au remboursement (alors que le compte personnel fédéral sera clos), tout en créditant les remboursements fournis à la Confédération (cf. art. 8.1).

Surtout, ce prélèvement de 10% du salaire qui continuera parfois pendant des années après l'obtention d'une autorisation de séjour sera un obstacle majeur à l'intégration, en maintenant les intéressés dans la précarité économique. Dans certains cas, cela obligera les cantons à verser un complément d'aide sociale !

Il existe une contradiction manifeste entre la fin de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale après trois ans d'admission provisoire (art. 10.2.e – qui s'explique sans doute par un souci de

favoriser l'intégration en vue du permis B), et la reprise du paiement de cette taxe sur la base du droit cantonal, après obtention de l'autorisation de séjour.

3/ OA2/AV2 - Art. 23: prise en compte de l'activité lucrative dans le calcul du forfait global

Le calcul du forfait global est prévu en déterminant le nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale par **soustraction des personnes exerçant une activité lucrative** du total des personnes du domaine de l'asile. C'est oublier que nombre de personnes n'exercent qu'une activité lucrative à temps partiel (au moins au début de leur entrée sur le marché du travail) ou qu'elles ne reçoivent qu'un salaire insuffisant pour assurer leurs besoins et ceux de leur famille. De ce fait, un grand nombre de personnes qui travaillent restent dépendantes de l'aide sociale.

Un tel mode de calcul du forfait global n'est tout simplement pas équitable. Même si le montant du forfait global est calculé sur la base du montant global effectif versé par la Confédération aux cantons en 2005, il résultera de l'équation envisagée des disparités considérables entre cantons, selon la structure du marché de l'emploi accessible aux requérants d'asile.

En privant les cantons de subventionnement pour les personnes n'ayant qu'un revenu lucratif limité, la Confédération ne ferait qu'introduire une incitation forte à empêcher les requérants de travailler, tant qu'ils ne trouvent pas une activité lucrative suffisante pour couvrir tous leurs besoins et ceux de leur famille. Il en résulterait un frein considérable à l'entrée sur le marché du travail, l'accroissement du nombre de personnes dépendant entièrement de l'aide sociale (avec remboursement fédéral), et des problèmes d'intégration à terme pour tous ceux qui resteront en Suisse.

29.06.2007