

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. Jacques Jeannerat, Michel Ducret, Jean Romain, Pierre Conne, Frédéric Hohl, Patricia Läser, François Haldemann, Gabriel Barrillier, Pierre Weiss, Francis Walpen, Nathalie Schnewly et Fabienne Gautier

Date de dépôt : 24 novembre 2010

Proposition de motion

pour une loi sur l'intégration fondée sur l'équilibre des droits et devoirs et sur l'adhésion aux valeurs fondamentales de Genève

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- la loi fédérale sur les étrangers, en particulier ses articles 4, 32 al. 2, 33 al. 2, 34 al. 4, ainsi que les articles 53 à 56;
- l'ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers, en particulier son article 5 autorisant les cantons à conclure avec les migrants des conventions d'intégration;
- la loi sur l'intégration des étrangers (LIETr, loi A 2 55);
- le déficit d'intégration de certaines catégories d'étrangers manifesté par ou résultant de leur surreprésentation selon plusieurs indicateurs objectifs dans de nombreux domaines de la société (taux de chômage, personnes dépendant de l'aide sociale, auteurs de délits d'ordre pénal, victimes de surendettement, résultats scolaires d'enfants de migrants selon les études PISA, etc.);
- l'apport économique, démographique et culturel indispensable de l'immigration à Genève comme dans toute l'Europe;
- la tradition d'accueil de Genève et son statut particulier de cité internationale,

invite le Conseil d'Etat

à proposer au Grand Conseil une refonte complète de la loi sur l'intégration des étrangers afin que celle-ci:

- prévoit la signature de conventions d'intégration entre l'Etat et les migrants présentant un potentiel accru de déficit d'intégration, à savoir les nouveaux migrants et les migrants établis ne maîtrisant pas encore le français;
 - par cette convention d'intégration, les migrants s'engagent à fournir les efforts nécessaires à leur intégration, avec le soutien de l'Etat, des communes et des associations partenaires, notamment par l'apprentissage du français et un engagement à respecter le cadre légal suisse et genevois;
 - la convention d'intégration prévoit un dispositif de formation de tous les nouveaux migrants, selon un programme adapté aux besoins de chaque migrant, dans les six premiers mois suivant leur établissement dans le canton, pour les sensibiliser au cadre légal suisse et genevois, au fonctionnement des institutions, les informer de leurs droits et devoirs et les appuyer si nécessaire dans certaines démarches afin de prévenir des situations d'exclusion sociale ou économique;
- définit la mission d'associations privées partenaires de l'intégration, y compris d'associations religieuses, invitées à signer avec l'Etat un contrat de prestations leur permettant de bénéficier d'aides et de facilités liées à leur activité dans le cadre de l'intégration;
- conditionne la convention d'intégration ainsi que les contrats de prestations à l'engagement, tant des migrants que des associations partenaires, à respecter le corpus fondamental des valeurs républicaines;
- engage également les conjoints (par contrat de mariage ou de partenariat enregistré) de migrants dans la convention d'intégration;
- clarifie les conditions de renouvellement des permis de séjour et d'attribution des permis d'établissement en fonction du respect des conventions d'intégration.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les étrangers subissent plus que les Suisses les affres du chômage. Les étrangers sont plus fortement représentés que les Suisses, proportionnellement à leur population, dans les statistiques de la criminalité. Les étrangers sont plus fortement représentés que les Suisses, proportionnellement à leur population, parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Les enfants de parents étrangers obtiennent, statistiquement, des résultats scolaires moins bons que les enfants de parents nés en Suisse. Ils participent également moins que les enfants suisses aux activités para- et extrascolaires.

Cette triste énumération, hélas pas exhaustive, n'a pas pour objectif de stigmatiser une population. Elle vise simplement à rappeler que la migration, qui suppose très souvent une part de déracinement, remet profondément en cause les repères de chaque individu. Il faut imaginer se trouver, du jour au lendemain, dans une ville où l'on ne connaît personne, dont on ne connaît pas la langue, dont on ne connaît pas les lois, dont on ignore le fonctionnement politique et social, de même que les usages.

La migration n'est jamais anodine. Elle ne l'était déjà pas pour les Huguenots qui, après la révocation de l'Edit de Nantes, affluèrent vers Genève alors qu'ils avaient, avec notre cité, le partage de la langue et de la religion. Elle ne l'était pas non plus, plus tard, pour les Valaisans ou Fribourgeois qui ont choisi de s'établir à Genève pour l'enrichir de leur travail. Elle ne l'était pas, non plus, pour les vagues d'immigration italienne ou ibérique, dont les individus quittaient des pays de soleil, d'exubérance, de vocalité, pour découvrir à Genève une existence de discrétion et de brouillards hivernaux. Elle ne l'est que moins encore aujourd'hui pour les migrants originaires de pays plus lointains, qui n'ont connu ni démocratie, ni laïcité, ni séparation des pouvoirs, ni égalité des sexes, ni école publique gratuite et obligatoire. Des pays où parfois, à l'inverse, ils n'ont surtout été confrontés qu'à la guerre, à la méfiance ou à la haine interethnique, à l'intolérance religieuse, à la corruption et aux violences policières.

La loi fédérale sur les étrangers oriente la politique d'immigration sur l'une des valeurs essentielles de l'intégration sociale dans notre pays: le travail. Si le migrant dispose d'un emploi, de qualifications particulières lui permettant de se sentir utile, voire indispensable, dans la société d'accueil,

son intégration sera plus aisée. Nous partageons cette conviction. Mais l'emploi seul n'est pas le seul critère permettant de garantir une intégration réussie.

Or la croissance économique d'un pays dépend de la conjugaison de trois facteurs : la disponibilité du capital, la créativité et l'innovation, la force de travail. Notre pays reste particulièrement bien placé pour les deux premiers facteurs, mais l'évolution de la démographie endogène condamnerait la Suisse à se trouver à la traîne de l'économie mondiale si elle ne pouvait recourir à l'immigration pour alimenter le troisième. Autrement dit: à moins de trouver des instruments de politique nataliste qui permettraient à la Suisse d'inverser une tendance lourde à la baisse du taux de fécondité – ce qu'aucun pays n'est jusqu'ici parvenu à faire – il n'y a point de salut pour la Suisse sans immigration.

L'immigration est donc nécessaire. Ce constat ne doit pas nous conduire à prétendre qu'elle est, systématiquement et sans réserve, un bien. L'immigration, toute nécessaire qu'elle est, reste un processus difficile, parfois traumatisant pour l'individu qui découvre un nouvel univers et pour la collectivité qui l'accueille.

Pour toutes ces raisons, l'immigration doit être accompagnée et encadrée afin que la greffe prenne. Que les migrants se sentent impliqués dans le destin de notre pays et de notre canton. Qu'ils se sentent Genevois et Suisses, sans avoir à renoncer complètement à leurs racines. En d'autres termes, nous devons prendre acte de l'inévitable diversité sociale actuelle et future, et prendre congé sereinement du rêve de la société homogène de jadis.

Afin de garantir cette sérénité et de construire l'hétérogénéité dans la paix, il est impératif d'affirmer les valeurs communes de la République et de rappeler à chacun que c'est le cadre sur lequel Genève ne transige pas. Que la liberté individuelle est garantie, et que ce cadre en fixe les conditions.

La convention d'intégration présente l'avantage d'affirmer que l'intégration doit constituer un objectif partagé, tant du migrant que de la société qui l'accueille. Elle établit ainsi pour chacun un inventaire de « droits et de devoirs » liés à l'intégration dans le canton. La HES Nord-Ouest a publié récemment un rapport sur la convention d'intégration, permettant d'ores et déjà d'identifier les forces et les faiblesses de ce dispositif là où il a été mis en application, notamment à Bâle et à Zurich. Dans ces deux cantons, les conventions ont au demeurant été mises en œuvre par des administrations de droite comme de gauche, la coloration politique ne devant jouer aucun rôle.

Il apparaît évident, à la lecture de ce rapport, que la convention d'intégration doit ainsi être ciblée sur les étrangers présentant un déficit d'intégration, à savoir d'une part les migrants établis qui, par exemple, ne parlent toujours pas le français, et d'autre part les étrangers fraîchement arrivés. La convention doit par ailleurs être individuelle: elle doit tenir compte des besoins et des risques de chaque cas, c'est-à-dire reposer sur un examen de toutes les circonstances pertinentes.

Le rapport met aussi le doigt sur le fait que de nombreux migrants en déficit d'intégration sont des femmes, dont certaines vivent de façon très isolée – un isolement entretenu par leur époux, quelle que soit son origine. Ainsi le canton de Soleure a mis en évidence le cas des mariages d'hommes suisses avec des femmes d'Amérique latine et d'Asie du sud-est, des unions pouvant provoquer un nombre « incroyablement élevé de problèmes », selon le délégué à l'intégration soleurois Albert Weibel, car « certains hommes ne veulent tout simplement pas que leur épouse s'intègre ». Raison pour laquelle les conventions d'intégration doivent pouvoir impliquer également les conjoints des migrants.

Dans sa version actuelle, la loi cantonale genevoise en matière d'intégration ne fixe, hélas, aucun objectif ni aucun cadre. Elle ne fait qu'instituer des institutions sans oser définir ce qu'est l'intégration, les règles qu'on assigne tant aux migrants qu'à l'Etat et aux communes. Nous estimons urgent de la remplacer par un cadre plus volontariste.

Selon nous, une véritable loi en matière d'intégration doit s'appuyer sur les conventions d'intégration autorisées par la législation fédérale. Elle doit aussi définir de manière précise et incontestable le socle des valeurs républicaines sur lesquelles on ne transige pas. Selon nous, il doit comprendre les éléments suivants:

- a) la liberté de croyance, de conscience et d'expression;
- b) la liberté, pour toute personne, de choisir librement son mode de vie;
- c) le primat de la loi civile sur toute prescription religieuse qui lui serait opposée;
- d) l'égalité entre les sexes et la mixité dans tous les secteurs de la société;
- e) le rejet de la violence;
- f) le caractère laïque et mixte de l'enseignement public;
- g) la démocratie;
- h) le respect mutuel entre les religions, les groupes ethniques et nationaux.

La loi en matière d'intégration doit également permettre de s'appuyer sur les associations de migrants, sur les associations d'aides aux migrants et sur les organisations religieuses qui peuvent avoir une influence sur le processus d'intégration afin que tous tirent à la même corde. C'est pourquoi la loi doit demander aux organisations qui prétendent œuvrer à l'intégration des migrants de prendre position, elles aussi, par rapport à ce socle de valeurs. Une adhésion à ces valeurs républicaines doit constituer la condition sine qua non d'une collaboration avec l'Etat et les communes dans le cadre de l'intégration. S'agissant des organisations religieuses, la collaboration avec l'Etat ne devra, évidemment, prévoir aucune entaille au principe de la liberté des cultes et à la séparation de l'Eglise et de l'Etat, mais peut impliquer des facilités notamment en termes d'utilisation de locaux appartenant à l'Etat ou aux communes, voire de droits de superficie, pour l'exercice d'activités non confessionnelles orientées explicitement vers l'intégration.

Comme l'a rappelé la Chancelière allemande Angela Merkel, le rêve d'une société « multi-kulti » n'est plus à l'ordre du jour. On ne peut en effet souhaiter une société parcellarisée, divisée en communautés superposées. Surtout, on ne peut espérer qu'une telle société, fondée sur le communautarisme et une certaine étanchéité entre communautés, se développe durablement dans la paix et la concorde. Non: Genève, cité internationale, a au contraire le devoir devant le monde d'inventer un modèle d'intégration qui parvienne à faire que chaque individu dans la cité se sente partie prenante du destin de Genève. Que chaque individu, avec tout son bagage culturel propre, trouve les ressources lui permettant de s'épanouir à Genève tout en contribuant à la prospérité de notre canton.

Cet objectif implique également, à l'inverse, que ceux qui souhaitent vivre à Genève en acceptent les valeurs fondamentales. Et que Genève ait le courage d'inviter celles et ceux qui refusent ces valeurs, à remettre en question leur projet d'immigration et à choisir de s'installer dans un lieu plus conforme à leurs aspirations profondes. La loi fédérale sur les étrangers permet ainsi, à son article 34 al. 4, de récompenser les efforts réussis d'intégration d'une personne. Alors qu'une durée de séjour ininterrompu de 10 ans est normalement requise pour l'obtention d'un permis d'établissement, cet article permet l'octroi du permis C « au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour lorsque l'étranger s'est bien intégré en Suisse, en particulier lorsqu'il a de bonnes connaissances d'une langue nationale. » De même, l'article 62 de la LEtr permet à l'autorité compétente de révoquer une autorisation de séjour (permis B) si son bénéficiaire « ne respecte pas les conditions dont la décision est assortie ».

Ces conditions sont notamment définies dans les « conventions d'intégration » que ladite loi permet aux cantons d'établir.

S'agissant de l'impact financier que pourraient avoir les mesures d'intégration concrètes, en particulier sous l'angle de la formation offerte aux migrants, nous rappelons que l'article 55 de la loi fédérale sur les étrangers prévoit une participation de la Confédération aux dépenses engagées en la matière par les cantons et les communes.

Pour conclure, nous citons simplement l'article 4 de la loi fédérale sur les étrangers et l'article 5 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers, sur lesquels se fondent la présente motion.

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr; RS 142.20)

Art. 4 Intégration

- ¹ L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels.
- ² Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle.
- ³ L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard.
- ⁴ Il est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale.

**Ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers (OIE;
RS 142. 205)**

Art. 5 Convention d'intégration

¹ Lors de l'octroi ou de la prolongation d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de séjour de courte durée, les autorités compétentes sont habilitées à conclure des conventions d'intégration avec les intéressés.

² La convention d'intégration fixe, après examen du cas particulier, les objectifs, les mesures convenues ainsi que les conséquences possibles de leur inobservation.

³ La convention d'intégration a notamment pour but l'acquisition de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile et l'acquisition de connaissances sur:

- a. l'environnement social et le mode de vie suisses;
- b. le système juridique suisse;
- c. les normes et les règles de base dont le respect est la condition sine qua non d'une cohabitation sans heurts.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil à la présente proposition de motion et de la renvoyer au Conseil d'Etat.