



XXX 2005

avant-projet mis en consultation

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI SUR L'INTEGRATION DES ETRANGERS

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL sur le postulat Irène Gardiol "Pour une véritable politique d'intégration"

1. INTRODUCTION

Pendant longtemps, la question du rôle de l'Etat en matière d'intégration des étrangers¹ n'a été que peu débattue. L'opinion selon laquelle il appartient aux seuls étrangers de fournir les efforts nécessaires à leur intégration dans la société d'accueil a longtemps prévalu. Il apparaît que ce n'est pas suffisant. L'Etat a un rôle à jouer et doit adopter une politique d'intégration qui tienne compte des réalités de l'immigration. Sans conditions cadres permettant leur intégration dans la société d'accueil, les efforts que les étrangers fournissent sont vains. Si l'Etat n'intervient pas, le risque est grand que la cohabitation généralement harmonieuse entre les étrangers et les Suisses soit entachée de tensions et d'incompréhension. L'égalité des chances d'accès aux ressources sociales et économiques est dans l'intérêt de l'ensemble de la société.

La volonté d'une action de l'Etat en faveur de l'intégration des étrangers ressort de l'article 68 de la nouvelle Constitution vaudoise. Le Conseil d'Etat, dans son programme de législation, s'est engagé à concrétiser la disposition constitutionnelle par l'adoption d'une loi sur l'intégration. Cette loi fixe le cadre de l'engagement de l'Etat en matière d'intégration des étrangers, tant du point de vue des intentions que des structures.

¹ Dans ce document, le masculin est utilisé comme terme générique, comprenant à la fois la forme masculine et féminine.

Le Conseil d'Etat tient par ailleurs à souligner que la diversité culturelle de la société vaudoise est une richesse. Les étrangers en sont des acteurs significatifs. La discussion sur leur intégration doit permettre de porter un regard objectif sur leur situation et tenir compte de leur grande diversité. En effet, que ce soit en termes de provenance géographique, d'appartenance culturelle et religieuse, d'âge, de durée du séjour en Suisse, d'histoire de migration ou de statut socio-économique et légal, la réalité des étrangers dans notre canton est extrêmement variée. La politique d'intégration doit permettre d'en tenir compte.

2. CADRE STATISTIQUE

Au total, la Suisse compte près d'un million et demi d'étrangers. Plus de la moitié d'entre eux sont nés ou vivent dans notre pays depuis plus de dix ans. C'est, après celle des deux petits Etats du Lichtenstein et du Luxembourg, la plus haute proportion d'étrangers dans tous les pays d'Europe occidentale. Cette situation s'explique en bonne partie par le fait que la Suisse possède l'un des taux de naturalisation les plus faibles du continent. Elle est également le pays d'Europe qui a les procédures de naturalisation les plus lourdes et compliquées. Si la Suisse avait naturalisé ses étrangers au même rythme que la moyenne des pays européens, le taux d'étrangers dans notre pays serait inférieur à 10%, soit moins de la moitié de ce qu'il est actuellement.

Au 31 décembre 2003, le canton de Vaud comptait 635'850 résidents, dont 173'997 étrangers détenteurs d'un permis de séjour annuel ou d'un permis d'établissement. Après Genève et Bâle-Ville, cantons largement urbains, Vaud est le canton possédant la plus forte proportion d'étrangers. Ils représentent 27 % de la population cantonale (environ 20% au niveau national). 69 % des étrangers dans le canton sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) et 27 % au bénéfice d'une autorisation annuelle. Parmi ces deux catégories, 2'714 sont des réfugiés, soit 1,5 % des étrangers du canton. Les personnes relevant de l'asile ne sont pas comprises dans ces statistiques. Fin 2004, elles étaient 7'162, dont 3'247 personnes au bénéfice d'une admission provisoire (permis F) et 2'092 personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi. Quant aux personnes sans autorisation de séjourner en Suisse, leur nombre est généralement estimé entre 10'000 et 20'000 personnes dans le canton de Vaud.

Les régions de provenance des étrangers sis dans le canton sont les suivantes :

15 anciens membres de l'UE	117'503
Autres pays européens	28'767
Asie	9'253
Afrique	8'955
Amérique	9'004
Australie / Nvle Zélande	478
Nationalité inconnue	37
Total	173'997

Pour ce qui est des sept communautés étrangères les plus représentées, 18,69 % des étrangers du canton sont portugais, 17,84 % italiens, 12,74 % français, 12,41 % viennent des pays de l'ex-Yougoslavie, 8,09 % sont espagnols, 3,03 % viennent de Grande-Bretagne et 2,72 % sont allemands.

Presque 40 % des étrangers du canton se trouvent dans le district de Lausanne. Par ailleurs, deux districts - dont celui de Lausanne - ont une population étrangère supérieure à 30 %, sept autres supérieure à 20 %. Seuls quatre districts sont en dessous de 16 %. La présence de ressortissants étrangers est une réalité qui touche le canton dans son ensemble, en particulier les centres urbains :

Etrangers par district (31.12.2003)	Popula- tion résidente totale	Pourcentage de la population du canton	Nombre d'étrangers dans le district (permis B et C)	Taux de population étrangère par district	Part d'étrangers sur le plan cantonal
Lausanne	191 892	30,18%	67 455	35,15%	38,77%
Vevey	68 432	10,76%	22 237	32,50%	12,78%
Morges	68 756	10,81%	19 513	28,38%	11,21%
Nyon	62 191	9,78%	16 592	26,68%	9,54%
Aigle	35 133	5,53%	10 232	29,12%	5,88%
Yverdon	34 929	5,49%	8 563	24,52%	4,92%
Lavaux	23 558	3,70%	4 381	18,60%	2,52%
Orbe	19 321	3,04%	3 345	17,31%	1,92%
Rolle	11 694	1,84%	3 251	27,80%	1,87%
Cossonay	21 062	3,31%	2 998	14,23%	1,72%
Payerne	14 396	2,26%	2 941	20,43%	1,69%
Moudon	12 273	1,93%	2 657	21,65%	1,53%
Echallens	21 121	3,32%	2 480	11,74%	1,43%
Aubonne	11 385	1,79%	1 842	16,18%	1,06%
Grandson	12 310	1,94%	1 455	11,82%	0,84%
Oron	10 373	1,63%	1 150	11,09%	0,66%
La Vallée	6 139	0,97%	1 133	18,46%	0,65%
Avenches	6 454	1,02%	1 034	16,02%	0,59%
Pays- d'Enhaut	4 431	0,70%	738	16,66%	0,42%
TOTAL	635 850	100,00%	173 997	27,36%	100,00%

3. LA POLITIQUE D'INTEGRATION DE LA CONFEDERATION

3.1 La notion d'intégration

En Suisse, la politique à l'égard des étrangers est principalement du ressort de la Confédération. Cela vaut aussi pour les principes liés à l'intégration des étrangers, même si en cette matière l'autonomie cantonale est grande. Le cadre juridique en matière d'intégration des étrangers est principalement défini par la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) et par l'ordonnance du 13 septembre 2000 sur l'intégration des étrangers (OIE). Les Chambres fédérales discutent actuellement de l'adoption d'une nouvelle loi sur les étrangers (LEtr). Dans le message accompagnant le projet de loi, le Conseil fédéral définit l'intégration des étrangers du point de vue de la Confédération :

De manière générale, le terme d'intégration décrit le processus de rapprochement par lequel des groupes sociaux s'intègrent dans la société. Le rapport sur l'intégration de la Commission fédérale des étrangers ainsi que le rapport de la Commission d'experts Migration décrivent l'intégration comme un accueil des étrangers par la société suisse, d'une part, et la volonté des étrangers de s'insérer dans la société suisse, d'autre part. Le but de tout effort d'intégration, consenti tant par les migrants que par la société qui les accueille, est la coexistence empreinte de respect et de tolérance mutuels. On n'attend donc pas des étrangers qu'ils abandonnent leurs spécificités et leur nationalité étrangère. Au contraire, la diversité est un des éléments essentiels à protéger dans une société basée sur la liberté. A cet égard, les principes de la démocratie et de l'Etat de droit constituent les fondements indispensables d'une coexistence pacifique. On exige dès lors des étrangers qui séjournent en Suisse qu'ils respectent les droits et principes fondamentaux (p. ex. égalité des sexes, tolérance envers des opinions et des croyances différentes, monopole de la puissance étatique ou résolution non violente de conflits). L'Etat doit également défendre ces valeurs face à des revendications relevant de spécificités culturelles.

Le Conseil fédéral précise encore que l'intégration constitue une tâche globale et commune qui doit permettre aux étrangers séjournant légalement et durablement dans notre pays de jouir de l'égalité des chances dans les domaines économiques, sociaux et culturels. Il rappelle à cet égard l'importance de l'accès au marché du travail, au système de formation, au marché du logement, ainsi que des possibilités de rencontre et de la participation à la vie sociale. Cela implique que la Confédération, les cantons et les communes créent des conditions générales favorables à l'intégration professionnelle et sociale des

étrangers. Il importe que les efforts d'intégration à l'échelon fédéral et cantonal soient coordonnés. Pour faciliter l'intégration des étrangers, il convient de plus d'informer correctement les populations suisse et étrangères.

La politique d'intégration telle que décrite ci-dessus ne concerne actuellement que les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour durable ou d'établissement (art. 2 OIE), soit d'un permis B ou C.

3.2 Cadre légal fédéral

3.2.1 Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)

L'article 25a LSEE, en vigueur depuis le 1er octobre 1999, constitue la base légale pour l'engagement financier de la Confédération en faveur de l'intégration des étrangers. Il prévoit qu'elle peut verser des subventions pour l'intégration sociale des étrangers. Ces subventions ne sont en règle générale accordées que si les cantons, les communes ou des tiers participent à la couverture des frais. Sur la base de cette disposition, le Conseil fédéral a adopté le 13 septembre 2000 l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers.

3.2.2 Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

L'OIE fixe les buts de l'intégration, institue et organise la Commission fédérale des étrangers et détermine les règles en matière d'attribution de subventions. Son article 3 énonce les buts de l'intégration :

¹ *L'intégration est une tâche pluridisciplinaire que la société et les autorités au plan fédéral, cantonal, communal ou local se doivent de prendre en compte avec le soutien des organisations d'étrangers.*

² *Elle comprend tous les efforts qui ont pour but de:*

- a. favoriser la compréhension réciproque entre les populations suisse et étrangère;*
- b. faciliter leur coexistence sur la base de valeurs et de comportements communs;*
- c. familiariser les étrangers avec l'organisation de l'Etat, la société et le mode de vie en Suisse;*
- d. créer des conditions propices à l'égalité des chances et à la participation des étrangers à la société.*

³ *Elle suppose d'une part que les étrangers soient disposés à s'intégrer dans la société, d'autre part que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard.*

3.2.3 Révisions en cours

Les Chambres fédérales discutent actuellement du projet de loi sur les étrangers proposé par le Conseil fédéral. Du point de vue de l'intégration, ce projet prévoit notamment une coordination des efforts en matière d'intégration au niveau de la Confédération et en relation avec les cantons. Ceux-ci sont invités à désigner un organe en charge des questions d'intégration des étrangers.

Le Conseil fédéral a également mis en consultation, en été 2003, une révision partielle de l'OIE. Les modifications proposées ont pour objectif d'intensifier les mesures d'intégration des étrangers. Concrètement, il s'agit d'élargir le champ d'application de l'ordonnance à certaines personnes bénéficiant d'une admission provisoire, de désigner l'Office des migrations (ODM) en tant qu'organe de coordination, de préciser la procédure ainsi que les modalités d'octroi des subventions et de poser le principe de la participation des étrangers à l'intégration, comme il ressort du projet d'article 3a :

¹ *L'intégration implique en particulier que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et qu'ils apprennent une langue nationale.*

² *La contribution des étrangers à l'intégration se manifeste notamment par le respect de l'ordre juridique et des principes démocratiques ainsi que par la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation.*

³ *Le degré d'intégration est pris en considération lors de l'exercice du pouvoir d'appréciation par les autorités, en particulier lorsqu'il s'agit d'octroyer une autorisation d'établissement ou de prononcer une mesure d'éloignement.*

⁴ *L'octroi d'une autorisation de séjour ou de courte durée peut être subordonné à la fréquentation d'un cours de langue et d'intégration, dans la mesure où cette condition sert l'intérêt public.*

⁵ *Les offres d'encouragement de l'intégration doivent être signalées aux étrangers.*

Le contenu définitif et la date d'entrée en vigueur de l'OIE modifiée ne sont pas encore connus.

3.3 Cadre institutionnel fédéral

Sur la base de la législation en vigueur, deux instances spécialisées se chargent de promouvoir l'intégration des étrangers : la Commission fédérale des étrangers et la Section intégration de l'Office fédéral des migrations.

3.3.1 La Commission fédérale des étrangers

La Commission fédérale des étrangers (CFE) a été instituée en 1970 en tant que commission d'experts du Conseil fédéral. C'est une commission extraparlamentaire, dont les membres sont élus par le Conseil fédéral. Elle traite des questions sociales, économiques, culturelles, politiques, démographiques et juridiques dans le but d'encourager la cohabitation des ressortissants étrangers et de la population suisse.

La CFE prend position sur les questions de la migration et donne son avis au Conseil fédéral sur les questions de politique d'intégration.

La CFE administre depuis 2001 un crédit d'intégration pour soutenir des projets dans différents domaines. Elle examine les projets déposés, prend position et soumet sa proposition pour approbation à l'Office fédéral des migrations (ODM).

La CFE a également un mandat dans le domaine de l'information. D'une part, les étrangers doivent être informés des conditions de vie en Suisse. D'autre part, la population suisse doit être informée de la situation des migrants.

Sur les quelque trente membres qui composent la commission, la moitié sont de nationalité étrangère. Un des membres de la présidence est d'origine étrangère.

3.3.2 La section Intégration de l'Office fédéral des migrations

La section Intégration existe depuis le 1er janvier 2003. Elle assume les tâches d'intégration relevant de la compétence des autorités fédérales. Dans l'esprit de la nouvelle loi sur les étrangers, la section assure en particulier la coordination entre les services de la Confédération oeuvrant à l'intégration (coordination horizontale) et entre ceux-ci et les cantons (coordination verticale).

3.3.3 Programme de promotion de l'intégration

Depuis 2001, la Confédération finance des projets qui favorisent l'intégration sociale des étrangers, dans le cadre d'un crédit annuel soumis à décision du Parlement. L'article 16 OIE énumère douze domaines pouvant être soutenus financièrement. L'art. 17 OIE prévoit que le Département fédéral de justice et police (DFJP) peut déterminer des ordres de priorité pour l'appréciation des requêtes. Ce département a élaboré un premier programme de points forts pour les années 2001 à 2003, dans les domaines suivants :

Point fort 1: Encouragement linguistique

Point fort 2: Perfectionnement des personnes clé

Point fort 3: Participation

Point fort 4: Projets supra régionaux

Point forts 5 et 6: Renforcement institutionnel

Dans le cadre de ce programme, la Confédération a octroyé des subventions d'un montant total de 32 millions de francs pour environ 960 projets d'intégration. En ce qui concerne la canton de Vaud, 46 projets ont obtenu un financement total de 1'789'425 francs entre 2001 et 2003.

Un nouveau programme de points forts a été publié pour 2004 à 2007. C'est dans ce cadre que les subventions sont actuellement attribuées. Les points forts retenus par le DFJP sont les suivants :

Point fort A: encourager la compréhension

Point fort B: ouvrir les institutions

Point fort C: faciliter la cohabitation

Point fort D: développer des centres de compétences

Point fort E: innovation et qualité

En 2004, 506 projets ont été financés à hauteur de 15 millions de francs. Dans le canton de Vaud, 21 projets ont obtenus un financement pour un montant total de 708'330 francs.

4. LA POLITIQUE DE LA CONFEDERATION EN MATIERE DE PREVENTION DU RACISME

4.1 Cadre légal fédéral

L'article 8 alinéa 2 de la Constitution fédérale prévoit que nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. Du point de vue des discriminations raciales, aucune loi n'a été édictée pour faire valoir ce droit à l'égalité.

Le peuple suisse, le 25 septembre 1994, a toutefois adopté le nouvel article 261bis du Code pénal suisse. Celui-ci interdit la discrimination et l'atteinte à la dignité d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse. Il interdit également de leur refuser un bien ou un service public et rend punissable le négationnisme. Cette norme a été proposée par le Conseil fédéral suite à l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965, entrée en vigueur dans notre pays le 20 décembre 1994. La Suisse s'est ainsi engagée à « poursuivre par tous les

moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale et à favoriser l'entente entre toutes les races ».

La Suisse a par ailleurs adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992, qui prévoit à son article 26 que la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

4.2 La Commission fédérale contre le racisme

Le Conseil fédéral a institué la Commission fédérale contre le racisme (CFR) le 23 août 1993. Il l'a chargée de « s'occuper de discrimination raciale, s'employer à promouvoir une meilleure entente entre les personnes de race, couleur, origine, provenance ethnique ou nationale, religion différentes, combattre toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte et attacher une importance toute particulière à la prévention pour que celle-ci soit efficace ».

La CFR collabore notamment avec les administrations, les organisations non gouvernementales et les organisations de personnes concernées et sert de lieu de référence pour tous les organes qui s'occupent de prévention du racisme.

4.3 Le Service de lutte contre le racisme

Le Service de lutte contre le racisme, rattaché au Département fédéral de l'intérieur, a été créé en 2001, avec pour mission de gérer un Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme. Ce Fonds a été institué après la publication du rapport de la commission Bergier. Il est doté de 15 millions de francs pouvant être alloués entre 2001 et 2005 pour des projets de formation, de sensibilisation et de prévention et à des centres de conseil en cas de conflits et pour les victimes de discriminations. Jusqu'à fin 2004, 420 projets ont été financés à hauteur d'un montant total de 13 millions de francs.

Le Fonds se termine à la fin de l'année 2005. Le Conseil fédéral a toutefois décidé de maintenir le Service de lutte contre le racisme et de lui accorder 1,1 millions de francs par année dès 2006.

5. SITUATION DANS LES CANTONS

En Suisse, seuls les cantons de Genève et de Neuchâtel disposent d'une loi sur l'intégration. Les cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville ont rédigé des projets de loi qui ont été mis en consultation. De nombreux cantons, de même

que certaines villes disposent de concepts d'intégration, sans qu'ils aient été formalisés au niveau législatif. Pour ce qui est des cantons romands, le Conseil d'Etat jurassien a adopté le 3 décembre 2002 une ordonnance concernant l'intégration des étrangers et la lutte contre le racisme. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a adopté une ordonnance du 25 novembre 2003 instituant une commission pour l'intégration des migrants et contre le racisme. Quant au canton du Valais, le Conseil d'Etat a adopté une ordonnance du 12 janvier 2005 sur l'intégration des étrangers et la lutte contre racisme.

La plupart des cantons suisses ont désigné un délégué ou un coordinateur à l'intégration et à la prévention du racisme. C'est le cas dans tous les cantons romands. Une Conférence suisses des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration a été constituée en février 2003 dans le but de favoriser les échanges et les collaborations, d'élaborer des positions communes et de participer à l'élaboration de la politique de Confédération en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations. Elle est devenue un interlocuteur privilégié de la Commission fédérale des étrangers et de la section intégration de l'Office fédéral des migrations.

6. L'INTEGRATION DES ETRANGERS DANS LE CANTON DE VAUD

6.1 Introduction

La nouvelle Constitution vaudoise donne les lignes directrices en matière d'intégration des étrangers dans le canton de Vaud. L'article 68 prévoit que l'Etat facilite l'accueil des étrangers (al. 1) et que l'Etat et les communes favorisent leur intégration dans le respect réciproque des identités et dans celui des valeurs qui fondent l'Etat de droit (al. 2). Le Conseil d'Etat, dans son programme de législature 2003 - 2007, a pour sa part exprimé sa volonté d'adopter rapidement une loi sur l'intégration.

Le commentaire de mai 2002 du projet de nouvelle Constitution précise le concept cantonal d'intégration. Celle-ci est comprise comme un double mouvement : elle vise d'une part à faciliter les conditions devant permettre aux étrangers établis durablement dans le Canton d'en accepter les modes et règles de vie ; d'autre part, à reconnaître leur identité propre, conçue comme un enrichissement de la société, à la seule condition que les expressions ou les manifestations de cette identité respectent pleinement les valeurs qui fondent notre Etat de droit.

Le Conseil d'Etat n'a pas attendu l'adoption de la nouvelle Constitution pour développer une action en matière d'intégration des étrangers et de prévention du

racisme. Cette action ne dépend pas d'un service ou d'un département en particulier. Il s'agit d'un effort transversal qui touche l'ensemble des domaines d'activité de l'Etat. La responsabilité de cette action demeure dans les divers départements et services. Les structures traditionnelles en matière de travail, de formation et de santé accomplissent depuis des années le travail essentiel de la promotion étatique de l'intégration : ORP, école obligatoire, formation d'adultes, formation professionnelle post-obligatoire, services sociaux, AI, politique de la jeunesse et de la santé, etc.

Certains étrangers subissent en effet des discriminations de fait ou de droit qui sont des obstacles pour accéder par exemple à un emploi, à la formation ou à un logement. Cette problématique fait l'objet de nombreuses études et recommandations émises par des organes divers qui montrent la complexité de la tâche. A titre illustratif, on peut citer les domaines suivants, où une action de l'Etat a été préconisée :

- école;
- formation élémentaire des jeunes adultes et adultes;
- prise en charge préscolaire des enfants;
- travail;
- sécurité sociale;
- santé;
- interprètes communautaires;
- logement, urbanisme et développement territorial;
- non-discrimination;
- accès aux prestations étatiques;
- information et communication;
- religion;
- loisirs et manifestations multiculturelles;
- sécurité;
- citoyenneté et droits politiques;
- séjour et établissement;
- naturalisation;
- prévention du racisme;
- etc.

Dans la plupart de ces domaines, des actions de l'Etat sont engagées. Il est du rôle du coordinateur en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme de recenser l'information et de la centraliser, et d'en faire part au Conseil d'Etat dans le cadre d'un rapport annuel.

Deux domaines dans lesquels le canton de Vaud a une politique particulièrement progressiste doivent être soulignés : le droit de vote et d'éligibilité des étrangers au niveau communal et la procédure de naturalisation.

Droit de vote et d'éligibilité

La possibilité de participer à la vie politique est un facteur fondamental favorisant l'intégration des étrangers. La nouvelle Constitution vaudoise, à son article 142, prévoit que les étrangers domiciliés dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix au moins et sont domiciliés dans le Canton depuis trois ans au moins font partie du corps électoral communal. Cette disposition a été concrétisée par des modifications apportées à la loi sur l'exercice des droits politiques entrées en vigueur le 1er janvier 2004. Le canton de Vaud a ainsi introduit le droit de vote et d'éligibilité sur le plan communal.

Les étrangers qui correspondent aux critères posés par la Constitution et la loi font maintenant pleinement partie du corps électoral communal. Cela leur permet bien évidemment de déposer leur bulletin dans l'urne, mais plus globalement de participer activement au débat politique.

Une collaboration entre l'Etat et les communes devra être amorcée pour assurer une bonne information sur les procédures d'élection avant les prochaines échéances électorales communales.

Naturalisation

Le Grand Conseil a adopté, le 28 septembre 2004, la nouvelle Loi sur le droit de cité vaudois (LDCV), entrée en vigueur le 1er mai 2005. La loi a ainsi été mise en conformité avec l'article 69 de la nouvelle Constitution vaudoise, qui prévoit que l'Etat et les communes facilitent la naturalisation des étrangers (al. 1), que la procédure est rapide et gratuite (al. 2) et que la loi règle la durée de résidence exigée et la procédure et prévoit une instance de recours (al. 3). C'est un des éléments du dispositif par lequel le Constituant a marqué son souci d'améliorer l'intégration des étrangers dans notre canton. La LDCV avait déjà été modifiée à plusieurs reprises afin de simplifier la procédure et de limiter les coûts. Depuis la suppression de la finance cantonale, en juin 1999, les demandes de naturalisation ont ainsi commencé à augmenter de manière significative.

En outre, le Conseil d'Etat a mis en œuvre un concept de promotion de la naturalisation, dans le cadre du programme de réallocations de ressources 1999-2003. Des efforts particuliers d'informations ont été fournis par le Service de la population (SPOP), qui a diffusé auprès des communes, écoles et associations d'étrangers un dépliant intitulé « Devenir Suisse – Petit guide pratique de la

naturalisation dans le canton de Vaud » fournissant des informations sur les conditions et la procédure de la naturalisation.

La modification de la LDCV est par ailleurs compatible avec le droit fédéral, malgré le rejet en votation populaire, le 26 septembre 2004, du projet fédéral de naturalisation facilitée des étrangers de deuxième et de troisième génération. Les électeurs vaudois ont accepté ces objets à 67,4 % (deuxième génération), respectivement 72,4 % (troisième génération).

6.2 Organisation

La nécessité s'est faite jour de disposer d'une structure spécifiquement dédiée aux questions d'intégration des étrangers et de prévention du racisme et agissant à un niveau transversal. Cette évolution s'observe aussi bien au niveau des cantons que de la Confédération. Celle-ci, dans le cadre de la LEtr, appelle d'ailleurs les cantons à désigner un service chargé des contacts avec la Confédération pour les questions liées à l'intégration. Le Conseil d'Etat a progressivement mis sur pied un tel dispositif.

6.2.1 Délégué cantonal à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme

Le 17 décembre 2001, le Conseil d'Etat a nommé un délégué cantonal à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme, qui est entré en fonction le 1er janvier 2002.

Répondant du canton dans les domaines de l'intégration et de la prévention du racisme, le délégué a assuré la liaison et la coordination administrative entre les différentes entités concernées par la problématique de l'intégration des étrangers et de la prévention du racisme. Il a ainsi été l'interlocuteur de la Commission fédérale des étrangers et a participé à un nombre important de réunions avec des représentants d'autorités et d'associations, en particulier d'associations d'étrangers. Il a supervisé l'ensemble des objets, projets et dossiers en lien avec son activité. Il a contribué au développement des commissions Suisses-étrangers à l'échelon communal, tout en étant très actif au sein de la Chambre cantonale consultative des immigrés.

Suite au départ du délégué, fin juin 2004, le Conseil d'Etat a procédé, le 24 novembre 2004, à une réorganisation du secteur et a supprimé la fonction de délégué à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme de la liste des fonctions dirigeantes et exposées relevant de la compétence du Conseil d'Etat. Le délégué a été remplacé par un coordinateur, rattaché au Service de la population. Le coordinateur est entré en fonction le 1er janvier 2005. Cette réorganisation ainsi que ses motifs ont été présentés au Grand Conseil dans le

cadre des réponses du Conseil d'Etat à deux interpellations du député Jérôme Christen relatives au poste de délégué à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme.

6.2.2 Chambre cantonale consultative des immigrés

La Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI) a été créée par décision du Conseil d'Etat du 4 février 1998. Elle permet d'associer les représentants des étrangers au débat politique. Le mandat de la Chambre a été précisé le 24 juin 2002 par le Conseil d'Etat, suite au renouvellement des autorités cantonales. Les membres de la Chambre sont nommés par le Conseil d'Etat pour la durée de la législature. On y trouve, outre les représentants des communautés étrangères, des représentants de l'administration cantonale, des communes et des partis politiques.

Les objectifs assignés à la CCCI sont les suivants :

- être un lieu de dialogue et d'information réciproque entre les Suisses et les étrangers résidant dans le canton de Vaud;
- émettre des avis et des recommandations sur des questions générales relatives aux étrangers, sur le modèle de la Commission fédérale des étrangers.

Ce mandat implique non seulement de faire le point sur des problèmes - difficultés de nature légale ou pratique faisant obstacle à l'intégration des étrangers qui souhaitent vivre durablement dans notre canton - mais également sur les opportunités que rencontrent les étrangers pour s'intégrer.

Les membres de la CCCI se réunissent soit en séance plénière, soit à l'occasion de groupes de travail chargés d'approfondir certains thèmes particulièrement importants pour l'intégration des étrangers. Le Groupe de travail "Suivi de la nouvelle Constitution" a par exemple suivi les travaux ayant mené à l'adoption du droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers et à la modification de la loi vaudoise sur le droit de cité. La Chambre a également élaboré des recommandations sur divers thèmes, en particulier la scolarisation et la formation. Elle a aussi préparé un projet de loi sur l'intégration.

Nonobstant l'octroi du droit de vote et d'éligibilité au niveau communal pour les étrangers établis, la participation des étrangers au débat politique cantonal ne peut guère être envisagée sous une forme autre que par leur présence dans une commission consultative et extra-parlementaire. C'est d'ailleurs une forme de participation usuelle dans d'autres cantons (GE, BS, NE, etc).

Depuis 2003, la CCCI organise annuellement des Assises de l'immigration. Elles ont eu lieu en 2003 à Renens et en 2004 à Moudon. Elles se déroulent à Morges en 2005.

6.2.3 Centres de compétences de l'intégration

Dans le cadre du programme de promotion de l'intégration géré par la Commission fédérale des étrangers, l'État, par le DIRE, a collaboré dès fin 2003 avec le Centre Social Protestant (CSP), qui a constitué en son sein un centre de compétences de l'intégration cofinancé par la Confédération et le canton. L'État a ainsi octroyé en 2004 et 2005 une subvention annuelle de 150'000 francs. La Confédération a accordé une subvention identique en 2004 et une subvention de 220'000 fr. en 2005. Le rôle du centre de compétence de l'intégration est notamment de promouvoir le dépôt de projets en vue de l'obtention de financements fédéraux, dans le cadre des points forts présentés ci-dessus (chap. 3.3.3). A partir de septembre 2004, le centre de compétence du CSP a ouvert des antennes à Renens, Nyon, Aigle et Yverdon-les-Bains, dans le but de développer une approche véritablement cantonale de la promotion des projets d'intégration.

Pour le territoire lausannois, le Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés (BLI) constitue, depuis mars 2005, un second centre de compétence de l'intégration mandaté par la Confédération dans le canton de Vaud. La collaboration entre le coordinateur, le BLI et le CSP est étroite, dans un souci constant d'améliorer l'offre en matière d'intégration dans le canton.

Les montants accordés à des projets vaudois par la Confédération dans le cadre du programme fédéral de promotion de l'intégration, mis en place en 2001, sont les suivants :

Evolution des montants accordés à des projets vaudois

Année	Nombre de projets	Montant total
2001	10	482'000
2002	16	604'625
2003	20	702'800
2004	21	708'330

6.3 Prévention du racisme

La prévention du racisme fait l'objet de mesures spécifiques dans les départements. Un champ d'action prioritaire est par exemple constitué par la

avant-projet

sensibilisation des enfants et des jeunes au phénomène du racisme, ce qui se fait principalement en milieu scolaire. A l'heure actuelle, il n'existe toutefois pas d'action coordonnée au niveau de l'ensemble de l'Etat.

Les personnes qui se sentent victimes de discriminations dans leurs rapports avec l'administration peuvent faire appel au Bureau cantonal de médiation administrative. S'ils se sentent lésés dans le cadre de leurs relations avec les offices judiciaires, les justiciables peuvent se tourner vers le Bureau cantonal de médiation en matière d'administration judiciaire.

7. CONCEPT CANTONAL EN MATIERE D'INTEGRATION DES ETRANGERS ET DE PREVENTION DU RACISME

7.1 Introduction

L'intégration des étrangers et la prévention du racisme représentent un enjeu politique et social important pour les années à venir. La société vaudoise est très diversifiée du point de vue des nationalités qui la composent. Cette diversité est une richesse, mais aussi un défi. Il est nécessaire que l'Etat en tienne compte et prenne des mesures afin d'assurer une coexistence harmonieuse entre tous les éléments de la société, ainsi que l'égalité d'accès aux ressources sociales, économiques et culturelles.

Comme cela a déjà été évoqué, un travail important s'effectue dans les divers départements et services, en fonction des compétences, des besoins et des moyens des uns et des autres. Confrontés à la présence parfois importante de personnes de nationalités et de cultures différentes, les départements adaptent leurs prestations et mènent depuis longtemps une réflexion sur la meilleure manière de les offrir aux étrangers et d'en assurer l'accès.

L'action du Conseil d'Etat continuera pour l'essentiel à se fonder sur le travail effectif réalisé dans les divers départements, qui est souvent plus important que ce qui est perçu. Il n'est par exemple pas du rôle du coordinateur de piloter ces projets internes; il n'en aurait d'ailleurs pas les moyens. Les projets ne doivent de plus pas être imposés d'une manière abstraite et détachée des besoins du terrain. Le coordinateur devra par contre susciter des réflexions et des projets et veiller à ce que la volonté exprimée par le Conseil d'Etat soit exécutée. Il devra aussi favoriser une réflexion et une action coordonnée au niveau de l'Etat. Une priorité consiste à prôner une approche cohérente en matière d'intégration, qui passe notamment par une centralisation des informations topiques.

7.2 Principes directeurs

Il est prématuré, en l'état, de présenter un catalogue de mesures et de solutions dans les divers secteurs. Il faut en effet construire progressivement une politique coordonnée d'intégration et de prévention du racisme en y associant les acteurs concernés. Ce n'est qu'ainsi que le canton se verra doté, à long terme, d'outils efficaces. Le Conseil d'Etat entend en particulier se laisser guider par trois recommandations adoptées le 12 novembre 2004 par le Conférence tripartite sur les agglomérations :

- **assimiler de manière conséquente et globale dans ses activités, notamment en application de normes juridiques, les aspects déterminants pour une intégration réussie des étrangers**

La transversalité des efforts en matière d'intégration des étrangers a déjà été évoquée. L'ensemble des services de l'administration doit être sensibilisée à cette problématique. Le souci de respecter la volonté du constituant de favoriser l'intégration des étrangers doit être appliqué à tous les niveaux de l'action administrative. Cela concerne aussi bien l'élaboration de lois, de décrets et de règlements que leur application.

- **renforcer en général la collaboration transsectorielle horizontale et verticale ainsi que la collaboration avec les acteurs non étatiques concernés, afin d'améliorer les conditions-cadres du processus d'intégration du point de vue institutionnel**

L'action en matière d'intégration des étrangers manque de coordination entre les acteurs impliqués :

- l'Etat et ses services;
- les Communes;
- la Confédération;
- les acteurs non étatiques.

Le coordinateur joue à cet égard un rôle central de mise en réseau des informations et des compétences.

- **prendre connaissance des études et recommandations déjà publiées en matière d'intégration des étrangers, en tenir compte et chercher à combler les lacunes éventuellement constatées**

Cette dernière recommandation constitue un excellent point de départ pour l'action future de l'Etat. Il existe en effet de nombreuses études et recommandations dont la pertinence, l'applicabilité et la mise en œuvre n'ont

pas toujours été évaluées à l'échelle du canton. Des recommandations sont par exemple émises par la Chambre cantonale consultative des immigrés, la Commission fédérale des étrangers, la Commission fédérale contre le racisme, la Conférence tripartite sur les agglomérations, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, etc. Il convient de finaliser un travail de recensement et de procéder à cette évaluation, en collaboration entre le coordinateur et les départements concernés. Il appartiendra au coordinateur de rendre compte des résultats au Conseil d'Etat et d'exposer les lacunes des dispositifs existants.

7.3 Le statut des destinataires

Les étrangers qui se trouvent sur le territoire du canton doivent être au bénéfice d'une autorisation délivrée par les autorités, même si certains séjournent ici de manière illégale. La question qui se pose pour une politique d'intégration est celle de ses destinataires. La Confédération a tranché la question dans le cadre de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers en limitant le cercle des destinataires aux étrangers titulaires d'une autorisation de séjour durable ou d'établissement (art. 2 OIE), soit d'un permis B ou C. Ainsi, aucun projet d'intégration, par exemple des cours de français, n'est financés par le biais du budget d'intégration pour des personnes qui n'entrent pas dans ces catégories. La raison invoquée est claire : seuls doivent bénéficier d'un appui à l'intégration en Suisse les étrangers dont on peut penser qu'ils y resteront de manière durable.

Pour ce qui est de l'instauration de l'égalité des chances d'accès aux ressources sociales et économiques, le Conseil d'Etat considère que, dans le cadre d'une politique d'intégration, elle ne doit être garantie qu'aux étrangers titulaires d'une autorisation de séjour durable ou d'établissement. Cette position de principe peut toutefois être nuancée. Il faut en effet prendre en considération le fait qu'un certain nombre d'étrangers restent plusieurs années en Suisse, à cause notamment de la durée des procédures d'asile, ou suite à l'octroi d'une admission provisoire (livret F). On ne peut par conséquent exclure de la politique d'intégration, vue comme effort global fourni pour favoriser la compréhension mutuelle entre Suisses et étrangers et une cohabitation harmonieuse, tous ceux qui ne correspondent pas à un critère légal d'établissement. Un certain réalisme s'impose et il n'est pas souhaitable de délimiter de manière hermétique ce qui a trait à une politique d'intégration et ce qui a trait à la politique en matière d'asile, de "clandestins" ou de personnes admises à titre provisoire. La cohabitation entre Suisses et étrangers ne se fait pas en fonction de l'autorisation dont bénéficie ou non une personne, même si le statut légal a parfois des conséquences déterminantes sur ses possibilités d'intégration.

La politique d'intégration du Conseil d'Etat est donc prioritairement orientée vers les destinataires définis par la Confédération. Elle ne fait cependant pas abstraction des autres catégories d'étrangers et permet des mesures adaptées aux circonstances. Cela correspond par ailleurs à la pratique actuelle, où des mesures différenciées sont prises en fonction du statut des destinataires.

7.4 Organisation

Le Conseil d'Etat privilégie la mise sur pied d'une structure souple et adaptable, constituée de trois instances. L'expérience dans d'autres cantons montre qu'il est préférable de ne pas arrêter trop précisément dans la loi leur forme et leur organisation, afin de permettre leur évolution. Les instances proposées sont les suivantes :

- le Coordinateur en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme (existant);
- la Chambre cantonale consultative des immigrés (existant);
- le Groupe interdépartemental de l'intégration (à créer).

7.4.1 Coordinateur en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme

Successeur du délégué, il en a repris pour l'essentiel le cahier des charges :

1. Suivre l'intégration des étrangers et la prévention du racisme.

- Être le répondant du Canton dans les domaines de l'intégration et de la prévention du racisme.
- Fonctionner en partenariat avec la Chambre Cantonale Consultative des Immigrés (CCCI) et avec les mandataires de la Commission fédérale des étrangers.
- Diriger et animer différents groupes de travail.
- Assurer la coordination intercantonale, intercommunale et fédérale dans les domaines de l'intégration et de la prévention du racisme.
- Etre l'initiateur, au sein de l'ACV, de réflexions, projets et communications en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme.
- Assumer l'interface entre les différentes communautés étrangères et l'Etat.

2. Fournir à l'ensemble de l'ACV des analyses et synthèses

- Préparer des projets législatifs et des prises de position sur des projets parlementaires.

- Elaborer des concepts de communication et de mise en œuvre de l'intégration des étrangers en étroite relation avec les services concernés.
- Assurer la coordination et le suivi des instructions du chef du DIRE

3. Informer les administrés

- Assurer la communication et l'information en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme.

Le coordinateur est ainsi chargé de l'application concrète de la politique d'intégration et de prévention du racisme décidée par le Conseil d'Etat et d'en rendre compte à celui-ci. Il devra établir chaque année un rapport annuel destiné au Conseil d'Etat.

7.4.2 Chambre cantonale consultative des immigrés

Le rôle de la CCCI a déjà été exposé ci-dessus (chap. 6.2.2). Elle continuera à assumer ses fonctions, en interaction avec les activités du coordinateur.

7.4.3 Groupe interdépartemental de l'intégration

Si l'on veut assurer la transversalité en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme, il est utile de créer un groupe interdépartemental. Il devra se réunir au moins une fois par an, comme lieu d'échange, d'information et de coordination. Il pourra aussi être chargé par le Conseil d'Etat de présenter des propositions d'actions.

7.5 Importance des communes

L'article 68 de la Constitution vaudoise fait partie du titre III, intitulé tâches et responsabilité de l'Etat et des communes. La tâche est expressément attribuée à celles-ci de favoriser l'intégration des étrangers. L'action des communes n'est pour l'instant que peu coordonnée et les réponses qu'elles apportent diffèrent fortement dans leur ampleur. Une mise en réseau des expériences des communes s'avérerait très utile afin que les unes et les autres profitent des savoir-faire acquis. L'Etat, et c'est là un des rôles du coordinateur, pourra fournir l'appui nécessaire à cette mise en réseau. Chaque commune ou groupement de communes devrait désigner un interlocuteur clairement défini pour les questions d'intégration des étrangers et de prévention du racisme.

Plusieurs communes ont mis sur pied des commissions consultatives Suisses-étrangers. Là aussi, il est souhaitable de favoriser une mise en réseau de leurs expériences et d'affermir les liens qui les unissent à la Chambre cantonale consultative des immigrés.

7.6 Importance du monde associatif

Le monde associatif est un acteur incontournable des efforts en faveur de l'intégration des étrangers. Tant les associations d'étrangers que les œuvres d'entraide jouent à cet égard un rôle essentiel. Du fait de leur proximité des problèmes et des contacts qu'elles ont avec les membres des diverses communautés nationales, l'Etat doit privilégier des relations constructives et ouvertes avec elles, dans un esprit de réel partenariat.

7.7 Droits et devoirs

Les étrangers établis dans le canton de Vaud ont des droits, mais ils ont également des devoirs. L'intégration est en effet un processus qui implique l'ouverture de la société d'accueil à la différence, mais aussi des efforts des étrangers pour s'adapter à cette société et favoriser leur intégration. La Constitution, à son article 68, prévoit ainsi que les étrangers doivent respecter les valeurs qui fondent l'Etat de droit. La discussion fait rage actuellement autour de ces valeurs, certains prônant l'instauration d'une charte que les étrangers devraient s'engager à respecter avant de séjourner en Suisse. Ce débat est intéressant et la réflexion doit être poursuivie. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les valeurs fondamentales de la Suisse trouvent leur expression dans l'ordre juridique. Les étrangers comme les Suisses sont tenus de s'y conformer, sans conditions.

8. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT IRENE GARDIOL "POUR UNE VERITABLE POLITIQUE D'INTEGRATION"

8.1 Rappel du postulat

Introduction

La Suisse connaît déjà diverses solutions cantonales pour une politique en matière d'intégration. En effet, selon le concept fédéral, ce sont avant tout les communes et les cantons qui ont la charge de favoriser l'intégration de manière générale au sein de notre société et en particulier celle des étrangers. Les modèles choisis et les réflexions menées dans plusieurs grandes villes et cantons nous aident à aller de l'avant plus rapidement sur ce thème d'actualité.

Les débats cycliques aux Chambres fédérales et les pétitions à répétitions déposées devant notre Grand Conseil sur des thèmes connexes (requérants d'asile, sans papiers, femmes kosovares, « en 4 ans on prend racine », etc.) nous montrent bien que la politique fédérale sur ce thème ne vide pas l'abcès

mais cause toujours des irritations. Nous devons prendre en mains ce problème à notre niveau cantonal. Notre canton ne peut se contenter d'appliquer la politique fédérale de résistance à l'ouverture. Nous devons concentrer nos efforts sur l'intégration des étrangers vivant en pays vaudois, aborder le phénomène des migrations avec sérieux et créativité et raviver notre tradition humanitaire et humaniste.

La désignation, juste avant Noël 2001, d'un délégué vaudois à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme, est un signe encourageant. Les propositions d'établir dans un premier temps des données statistiques, de proposer des objectifs pour une politique d'intégration des étrangers, rencontrent notre approbation.

Définitions

1. *S'intégrer peut être défini comme « pouvoir identifier sa place, faire valoir ses compétences, ses acquis, ses expériences, ses ressources ».*

Cette définition nous montre bien que l'intégration est un processus d'apprentissage du fonctionnement de notre société qui invite étrangers et Suisses, femmes et hommes, à participer au présent et à repenser l'avenir commun de manière créative, voire visionnaire.

2. *Le projet de nouvelle Constitution vaudoise en son article 66 sur l'intégration des étrangers dit : « L'Etat facilite l'accueil des étrangers. Le canton et les communes favorisent leur intégration dans le respect réciproque des identités et des valeurs qui fondent l'Etat de droit ».*

Constats

- *Nous vivons dans une société métissée, pluriculturelle ; elle doit être basée sur la tolérance et le respect des différences ; la peur des étrangers, appelés les étranges il n'y a pas si longtemps dans certaines régions de notre canton, doit être combattue par des mesures appropriées. Travailler afin de discerner le positif et la richesse de cette diversité, tant du point de vue économique que culturel et démographique, de même qu'abolir certains mythes et préjugés sur les étrangers qui vivent ou cherchent à vivre avec nous et parmi nous, est une nécessité.*
- *Le phénomène migratoire que nous vivons est une composante de la mondialisation. Nous avons une politique d'asile, mais elle ne peut pas prendre la place d'une réelle politique d'immigration, positive et fixant un cadre d'action. Nous devons rester cohérents face à nos souhaits vis-à-vis*

de la libre circulation des marchandises et des services et nos blocages à l'égard des personnes. C'est aussi cela la mondialisation !

- *Chercher à faciliter l'intégration est un devoir essentiel du canton; mais cette démarche comporte des droits et des devoirs de la part des deux parties. On ne saurait vouloir l'intégration, s'il n'y a pas aussi la curiosité et la volonté de s'intéresser à la culture et aux pratiques de l'accueillant. L'intégration n'est réalisable que si elle reflète ce double effort.*
- *Il y a un an environ, M^{me} Metzler annonçait 10 millions pour promouvoir une meilleure intégration et soutenir le renforcement de services communaux et cantonaux d'aide aux étrangers. Le canton de Vaud en a-t-il profité ? Il y a là une ébauche de collaboration avec Berne.*

Une loi cantonale sur l'intégration, dont la présente motion demande la mise sur pied, devrait notamment répondre aux questions suivantes :

1. *Comment faciliter au maximum le processus complexe d'intégration des étrangers, afin qu'il puissent ensuite plus facilement faire le pas de la naturalisation.*
2. *Comment prendre en compte les besoins de main-d'œuvre des entreprises et de certaines branches économiques vaudoises ? Elle devrait viser un équilibre, à une régulation, à éviter le dumping salarial et couper la tête au serpent de mer des « sans papiers ».*
3. *L'intégration concerne aussi des Suisses minorisés, dévalorisés, mal intégrés, conséquence de certains effets pervers de l'économie. Ils doivent être inclus dans la même démarche.*
4. *Une politique cantonale d'intégration pourrait aussi inclure :*
 - *la formation de jeunes et d'adultes afin qu'ils puissent être utiles de retour dans leur pays.*
 - *la création de conditions qui permettent d'envisager un retour avec de meilleures perspectives.*
5. *Elle devrait donner un cadre à l'expérience hautement intégrative que représente la vie en milieu scolaire suisse.*
6. *Une (ou des) commission spécialisée, formée de juristes et de personnes du terrain proches des personnes concernées, riches d'une connaissance pratique, devrait accompagner le délégué aux questions de migration et d'intégration. L'essentiel est de mettre sur pied une politique efficace et ambitieuse.*

7. *Elle devrait éviter toute discrimination fondée sur le pays de provenance ou le cursus professionnel.*

Pully, le 12 février 2002.

(Signé) Irène Gardiol-Vodoz

Le 23 août 2002, la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner la motion ci-dessus a décidé d'en reporter l'examen en raison de la volonté du Conseil d'Etat de présenter un rapport sur l'intégration au Grand Conseil. Lors d'une nouvelle séance de cette commission, le 27 octobre 2003, la motion a été transformée en postulat. Elle a fait l'objet d'un rapport intermédiaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil.

8.2 Rapport du Conseil d'Etat

Par sa motion, transformée en postulat, la députée Irène Gardiol réclamait que le canton se dote d'une loi sur l'intégration des étrangers et des autres groupes de personnes qui se sentent minorisées. Le Conseil d'Etat a choisi de limiter le champ d'application de son projet de loi à l'intégration des étrangers, exception faite de la problématique de la discrimination raciale qui peut toucher tant les étrangers que les Suisses. Il n'entend pas affirmer par là que l'intégration ne concerne qu'une partie de la population de ce canton. Il considère toutefois que l'intégration des étrangers soulève des questions, notamment en termes de différences culturelles et linguistiques et d'obstacles à l'intégration, qui justifient un traitement par une loi et des actions spécifiques.

Les chapitres qui précèdent exposent la position et les intentions du Conseil d'Etat en matière d'intégration des étrangers. Il répond pour le surplus comme suit aux questions de la postulante :

1. *Comment faciliter au maximum le processus complexe d'intégration des étrangers, afin qu'ils puissent ensuite plus facilement faire le pas de la naturalisation.*

En matière d'intégration des étrangers, il n'y a évidemment pas de réponse simple et de recette infaillible. Comme la postulante le décrit elle-même, il s'agit d'un processus. Le Conseil d'Etat entend poursuivre les actions déjà engagées dans les divers départements et permettre leur évolution grâce au dispositif présenté dans le présent exposé des motifs. Il donne crédit également à l'aspect transversal de l'intégration en chargeant le coordinateur en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme d'examiner, en collaboration avec les départements concernés, la faisabilité des recommandations émises par des organismes privés et publics. Les conditions-cadres pourront de plus être améliorées du fait d'une meilleure collaboration entre les divers acteurs concernés par les questions d'intégration.

Le canton a déjà pris des mesures importantes en facilitant la procédure de naturalisation et en octroyant le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal aux étrangers.

2. *Comment prendre en compte les besoins de main-d'œuvre des entreprises et de certaines branches économiques vaudoises ? Elle devrait viser un équilibre, à une régulation, à éviter le dumping salarial et couper la tête au serpent de mer des « sans papiers ».*

Du point de vue du Conseil d'Etat, la loi sur l'intégration des étrangers n'est pas le lieu pour introduire des dispositions régulatrices du marché de l'emploi. Il ne faut de plus pas perdre de vue que l'immigration et la délivrance d'autorisations de séjour sont pour une grande part de la compétence de la Confédération. Par exemple, la discussion sur la possibilité de permettre la venue en Suisse de personnel peu qualifié pour accomplir des travaux - par exemple dans l'agriculture - relève de la Confédération, comme le montrent les discussions récentes aux Chambres fédérales autour de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr). Dans le cadre de la consultation sur ce projet de loi, le Conseil d'Etat a considéré que le projet du Conseil fédéral était trop rigoureux et qu'il était inadapté à la réalité et aux besoins de l'économie.

Au niveau cantonal, le Département de l'Economie, par le Service de l'emploi (SDE), a pour tâche de statuer sur la pertinence économique des demandes de main-d'oeuvre étrangère provenant d'Etats non-membres de l'UE/AELE et fixe les conditions auxquelles un étranger peut exercer une activité lucrative. Il doit toutefois se mouvoir dans le cadre légal posé par la Confédération, notamment en terme de contingentements.

L'Etat ne reste part ailleurs pas inactif face à la question des "sans papiers", des "clandestins" ou encore des "migrants en situation irrégulière", selon les terminologies utilisées. Une autre mission du SDE consiste à lutter contre le travail illicite, source de concurrence déloyale et d'exploitation des travailleurs. D'autre part, le 18 novembre 2002, le Conseil d'Etat a institué un groupe de travail interdépartemental chargé d'étudier la problématique des "clandestins" et de proposer des solutions, par exemple en matière d'accès à la formation et à l'assurance-maladie. Mais, encore une fois, l'Etat ne peut prendre en compte les besoins de l'économie vaudoise que dans le cadre des compétences que lui confère la Confédération.

3. *L'intégration concerne aussi des Suisses minorisés, dévalorisés, mal intégrés, conséquence de certains effets pervers de l'économie. Ils doivent être inclus dans la même démarche.*

L'intégration concerne tous les membres d'une société. Il va de soi que les efforts d'intégration orientés spécifiquement vers les étrangers ne se font pas au détriment des Suisses. Tout le dispositif d'action sociale, d'assurance-chômage, du revenu minimum de réinsertion mis en place par l'Etat doit aider tout un chacun à réussir son intégration sociale et professionnelle. Toutefois, le Conseil d'Etat considère que l'élaboration d'une loi traitant globalement de l'intégration ne se justifie pas. Créer des conditions propices à l'intégration de chacun au sein de la société dans laquelle il évolue fait partie des tâches fondamentales de l'Etat qu'il n'est pas nécessaire de formaliser dans un texte légal particulier. L'intégration des étrangers, comme cela a déjà été exposé, présente en revanche des caractéristiques spécifiques qui justifient la présentation par le Conseil d'Etat d'un projet de loi.

4. *Une politique cantonale d'intégration pourrait aussi inclure :*

- *la formation de jeunes et d'adultes afin qu'ils puissent être utiles de retour dans leur pays.*
- *la création de conditions qui permettent d'envisager un retour avec de meilleures perspectives.*

La politique d'intégration telle qu'elle est comprise actuellement s'adresse prioritairement aux étrangers dont on considère qu'ils sont établis durablement sur notre territoire. Plus largement, elle vise à faciliter la cohabitation harmonieuse entre Suisses et étrangers. Les efforts pour former ces derniers en vue d'une meilleure intégration dans leur pays d'origine ne rentrent par conséquent pas dans le cadre de la politique d'intégration prônée par le Conseil d'Etat.

Toutefois, l'Etat encourage la formation des jeunes étrangers tant qu'ils se trouvent sur le territoire du canton. Ainsi, la scolarité obligatoire est ouverte aux enfants étrangers sans différenciation de statut. Pour le surplus, l'accès à la formation est ouvert indistinctement aux Suisses et aux étrangers séjournant durablement dans le canton ou établis. Eliminer les obstacles de fait qui rendent plus difficiles l'accès aux formations est un des objectifs de la politique d'intégration des étrangers.

5. *Elle devrait donner un cadre à l'expérience hautement intégrative que représente la vie en milieu scolaire suisse.*

L'accès à l'école obligatoire est garanti à tout enfant qui se trouve sur le territoire de notre canton, indépendamment de son statut. Les enfants dont les parents sont de manière clandestine dans le canton peuvent par exemple suivre la scolarité obligatoire. Le Département de la formation et de la jeunesse prend

en compte cette diversité et a mis sur pied des structures permettant d'assurer au mieux l'enseignement à tous les élèves et la prise en compte des besoins spécifiques des enfants de migrants. Il s'agit notamment de la présence d'un chef de file régional de l'accueil dans chacune des dix régions scolaires, de classes d'accueil, de cours intensifs de français et de réflexions menées par la Commission cantonale école-formation-migration.

6. *Une (ou des) commission spécialisée, formée de juristes et de personnes du terrain proches des personnes concernées, riches d'une connaissance pratique, devrait accompagner le délégué aux questions de migration et d'intégration. L'essentiel est de mettre sur pied une politique efficace et ambitieuse.*

Le coordinateur en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme travaille en relation étroite avec la Chambre cantonale consultative des immigrés. On y trouve des personnes susceptibles de donner des avis experts sur les situations rencontrées par les étrangers dans notre canton. Le Groupe interdépartemental de l'intégration remplira une fonction similaire, mais à l'interne de l'administration cantonale vaudoise. Toute question technique qui se pose peut être discutée entre le coordinateur et des responsables de l'administration.

Le coordinateur travaille également avec les représentants des associations d'étrangers et avec les associations d'aide et de soutien aux migrants. Il est ainsi à même d'obtenir les informations nécessaires à une évaluation des besoins concrets des personnes sur le terrain.

7. *Elle devrait éviter toute discrimination fondée sur le pays de provenance ou le cursus professionnel*

Le Conseil d'Etat partage cette vision, qu'il a reprise dans le projet de loi sous les termes d'égalité des chances d'accès aux ressources sociales et économiques, dans les limites fixées par la loi.

9. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE DU PROJET DE LOI

Article premier

Cet article rappelle le principe posé par l'alinéa second de l'article 68 de la Constitution vaudoise, selon lequel l'Etat et les communes favorisent l'intégration des étrangers dans le respect réciproque des identités et dans celui des valeurs qui fondent l'Etat de droit.

Le but communément admis de l'intégration, selon une formule inspirée de documents fédéraux, est énoncé.

Article 2

L'intégration des étrangers et la prévention du racisme sont intimement liés. Les réactions racistes sont souvent dues à une méconnaissance de l'autre. Les efforts de l'Etat en vue de favoriser l'intégration ont par conséquent un effet direct sur la problématique du racisme. Toutefois, ce ne sont pas que les étrangers qui sont victimes du racisme. Les Suisses, quelle que soit leur origine, peuvent l'être également et ils ne doivent pas être exclus du champ d'application de la loi.

Il est fait référence à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965, en vigueur en Suisse depuis le 29 décembre 1994. Son article 1, alinéa 1 prévoit ce qui suit :

l'expression «discrimination raciale» vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique.

Article 3

Le Conseil d'Etat est chargé de fixer les lignes directrices de la politique d'intégration et de prévention du racisme. Pour ce faire, il se basera notamment sur les propositions du coordinateur, de la Chambre cantonale consultative des immigrés et du Groupe interdépartemental de l'intégration.

Article 4

L'information aux étrangers est un aspect essentiel de l'effort d'intégration fourni par l'Etat. Celui-ci et les communes doivent collaborer afin de déterminer leurs champs de compétences réciproques.

Articles 6 à 12

Ces articles énoncent les organes de l'intégration :

a. Le coordinateur

La mission du coordinateur est à dessein exposée de manière relativement large. Elle doit pouvoir être adaptée aux circonstances et à la volonté du Conseil d'Etat.

b. Un groupe interdépartemental

Pour les mêmes motifs que pour le coordinateur, la mission est énoncée de manière large.

c. La Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI)

Les buts de la CCCI sont énoncés, ainsi que sa composition. Le Conseil d'Etat garde une certaine latitude par rapport au mode d'organisation de la Chambre. Un règlement devra être élaboré, ce qui devra se faire en concertation avec celle-ci.

Article 13

La loi crée une base légale pour des subventions étatiques en matière d'intégration.

10. CONSEQUENCES

10.1 Budget ordinaire

Le projet de loi n'implique aucune charge supplémentaire obligatoire. Il fournit toutefois une base légale pour des subventions en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme.

10.2 Charges d'intérêts

Aucune.

10.3 Autres charges financières

Aucune.

10.4 Personnel

Le projet de loi ne nécessite aucune augmentation de l'effectif du personnel de l'Etat.

10.5 Communes

Le projet de loi prévoit une collaboration accrue entre l'Etat et les communes en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme.

10.6 Conséquences sur le programme de législature

Le projet de loi s'inscrit dans l'action 40 « Loi sur l'intégration », visant à adopter rapidement une loi sur l'intégration.

10.7 Effets sur la mise en œuvre de la Constitution

Le projet présenté s'appuie sur l'article 68 Cst-VD et s'insère dans le périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution. Le rapport adopté le 6 avril 2005

par le Conseil d'Etat sur l'état des travaux de mise en oeuvre de la nouvelle Constitution précise que le projet de loi devrait pouvoir être traité lors de la session de novembre 2005 du Grand Conseil.

10.8 Environnement et consommation d'énergie

Aucune.

10.9 Eurocompatibilité

Le projet est eurocompatible.

10.10 Autres

Aucune.

11. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

PROJET DE LOI

du

sur l'intégration des étrangers

R p.

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 68 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

But et champ d'application **Article premier.** – Dans les limites fixées par la loi, les autorités cantonales et communales, dans l'exercice des tâches qui leur sont dévolues, favorisent l'intégration des étrangers.

L'intégration au sens de la présente loi, en ce qu'elle concerne les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour durable ou d'établissement, vise à instaurer l'égalité des chances d'accès aux ressources sociales et économiques. Elle a pour but, plus globalement, de favoriser la compréhension mutuelle entre les ressortissants suisses et étrangers.

L'intégration implique la volonté des étrangers de s'intégrer dans la société d'accueil et l'ouverture de cette société à la différence.

Prévention du racisme **Article 2.** – Les dispositions de la présente loi, en ce qu'elles visent la prévention du racisme, concernent indifféremment les étrangers et les Suisses.

Par prévention du racisme, la présente loi comprend les efforts en vue de prévenir les discriminations raciales telles que définies dans la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur

l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

- Priorités** **Article 3.** – Le Conseil d'Etat détermine les lignes directrices et fixe les priorités en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme.
- Information** **Article 4.** – Les autorités cantonales et communales assurent aux étrangers une information adéquate sur les conditions de vie dans le canton, sur leurs droits et sur leurs devoirs.
- Egalité entre femmes et hommes** **Article 5.** – Toute désignation de personne, de statut ou de fonction dans la présente loi vise indifféremment une femme ou un homme.

II. ORGANISATION

- Organes** **Article 6.** – Pour mettre en oeuvre sa politique d'intégration et de prévention du racisme, le Conseil d'Etat s'appuie sur les organes suivants :
- le coordinateur cantonal en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme (ci-après : le coordinateur);
 - le groupe interdépartemental de l'intégration (ci- après : le groupe);
 - la chambre cantonale consultative des immigrés (ci-après : la chambre).
- Coordinateur cantonal en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme** **Article 7.** – Le coordinateur est chargé de la réalisation des objectifs de la loi et applique la politique du Conseil d'Etat en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme. Ses tâches consistent notamment à :
- proposer et coordonner des actions favorisant l'intégration des étrangers et la prévention du racisme;
 - assurer le lien entre l'Etat et les communautés étrangères;

- collaborer avec les communes en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme;
- être le répondant cantonal des autorités fédérales en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme;
- présenter un rapport annuel au Conseil d'Etat.

Il peut être assisté dans ses tâches par un ou plusieurs collaborateurs.

Groupe inter-départemental de l'intégration

Article 8. – Le groupe est composé du coordinateur et d'un représentant de chaque département, désigné par le chef de chaque département.

Le groupe se réunit au moins une fois l'an, sur convocation du coordinateur.

Le groupe a pour mission de renforcer la coordination et la collaboration interdépartementale en vue de la prise en compte, dans l'ensemble de l'administration, des questions liées à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme.

Il peut formuler des propositions au Conseil d'Etat.

Chambre cantonale consultative des immigrés

Article 9. – Les membres de la chambre, de même que son président, sont nommés par le Conseil d'Etat pour la durée d'une législature.

a) composition

La chambre est composée comme suit :

- un représentant des principales communautés étrangères du canton;
- un représentant de chaque département;
- un à deux représentants des communes;
- un représentant de chacun des partis représentés au Grand Conseil;
- un représentant des milieux patronaux;
- un représentant des milieux syndicaux;
- le coordinateur.

Sur proposition de la chambre, le Conseil d'Etat peut, en cours de législature, nommer de nouveaux membres, pour remplacer un membre démissionnaire ou pour assurer la présence d'un

nouveau représentant.

- b) mission** **Article 10.** – La chambre est chargée de :
- constituer une interface entre les administrés et les autorités, notamment en proposant sur le plan cantonal des solutions aux problèmes spécifiques des immigrés;
 - être un lieu de dialogue et d'information entre la population suisse et les étrangers résidant dans le canton de Vaud;
 - formuler des propositions au Conseil d'Etat en matière d'intégration des étrangers;
 - faire un rapport annuel de ses activités au Conseil d'Etat, contenant notamment ses recommandations en matière d'intégration des étrangers.

Le Conseil d'Etat fixe pour le surplus l'organisation et le fonctionnement de la chambre, en concertation avec celle-ci.

- c) financement** **Article 11.** – Les moyens financiers dont dispose la chambre pour son fonctionnement sont fixés annuellement par le budget de l'Etat.

L'Etat met à disposition de la chambre un secrétariat chargé en particulier d'en convoquer les séances.

- d) indemnités** **Article 12.** – Les membres de la chambre qui ne représentent pas un département de l'Etat reçoivent une indemnité de présence pour leur participation aux séances de la chambre.

Le montant des indemnités dues au président de la chambre pour son travail est fixé dans un règlement adopté par le Conseil d'Etat.

III. SUBVENTIONS

- Activités** **Article 13.** – L'Etat peut accorder à des personnes physiques ou des institutions privées ou semi-publiques des subventions sous forme de prestations pécuniaires pour des activités favorisant l'intégration des étrangers et la prévention du racisme, soit pour

les activités suivantes :

- a. améliorer le niveau de formation générale des étrangers et favoriser leur apprentissage du français;
- b. encourager les projets visant l'intégration dans le monde du travail;
- c. promouvoir les initiatives et les projets tenant compte de la situation particulière des étrangères;
- d. maintenir les liens que les étrangers ont avec leur langue et leur culture;
- e. mettre en place une politique d'information cohérente pour et sur la population étrangère vivant dans le canton de Vaud;
- f. promouvoir le dialogue interculturel et une participation active de la population étrangère;
- g. soutenir des mesures servant à garantir et à améliorer la santé de la population étrangère;
- h. former et perfectionner les personnes actives dans les échanges interculturels (médiateurs);
- i. coordonner les mesures particulières d'intégration;
- j. créer des services d'aide aux étrangers dédiés essentiellement à la coordination, à la communication et à l'information et assurer leur fonctionnement;
- k. soutenir des recherches scientifiques dans le domaine de l'intégration;
- l. prévenir l'antisémitisme, le racisme et la xénophobie;
- m. soutenir les victimes de discriminations et d'actes antisémites, racistes et xénophobes.

Conventions

Article 14. – Une subvention ne peut être octroyée que sur la base d'une convention entre l'Etat et le bénéficiaire, fixant les buts de l'octroi de la subvention et les activités pour lesquelles elle sera employée, sur la base d'un budget détaillé.

La convention doit être signée par le chef du département dont dépend le coordinateur.

Une convention peut prévoir une subvention pour une période maximale de trois ans. Toute subvention peut être renouvelée sur la base d'une nouvelle convention.

**Contrôle et
devoir
d'information**

Article 15. – Le bénéficiaire remet chaque année un rapport annuel décrivant précisément l'usage qu'il a fait de la subvention. Le coordinateur s'assure qu'elle a été utilisée de manière conforme à l'affectation convenue et que les conditions et les

charges auxquelles elle est soumise ont été respectées par le bénéficiaire. Celui-ci doit fournir, spontanément et sur demande, toutes les informations utiles à cet effet.

Le non-respect de la convention par le bénéficiaire peut conduire à l'obligation de remboursement de tout ou partie du montant octroyé et à la révocation de la subvention.

Renvoi **Article 16.** – Les dispositions de la loi sur les subventions s'appliquent pour le surplus.

IV. EXECUTION

Exécution **Article 17.** – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a), de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

La présidente :

Le chancelier :

.....

.....