

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi sur l'intégration des migrants et des migrantes et la prévention du racisme

Le rapport explicatif est structuré de la manière suivante :

1	INTRODUCTION	2
2	LA POLITIQUE FEDERALE D'INTEGRATION ET DE PREVENTION DU RACISME	2
2.1	<i>Bref historique</i>	2
2.2	<i>Evolution de la notion d'intégration</i>	3
2.3	<i>Soutien fédéral, cantonal et communal à l'intégration</i>	3
2.4	<i>La loi fédérale sur les étrangers (LEtr)</i>	4
2.5	<i>L'intégration dans le domaine de l'asile</i>	4
2.6	<i>Regroupement des domaines de l'asile et des étrangers</i>	5
2.7	<i>La politique fédérale de prévention du racisme</i>	5
3	LA POLITIQUE CANTONALE D'INTEGRATION ET DE PREVENTION DU RACISME	6
3.1	<i>Mise en place et premières réalisations</i>	6
3.2	<i>Schéma directeur et plan d'action</i>	6
3.3	<i>Rôle central des communes</i>	7
3.4	<i>Les autres acteurs de l'intégration</i>	7
4	L'AVANT-PROJET DE LOI	8
4.1.	<i>Situation dans les autres cantons</i>	8
4.2.	<i>Les grandes lignes de l'avant-projet</i>	8
4.3.	<i>Répartition des compétences</i>	8
5	COMMENTAIRE DES ARTICLES	8
6	INCIDENCES	13
7	MODIFICATIONS LEGISLATIVES	13

1 INTRODUCTION

Pendant des décennies, le canton de Fribourg a été une terre d'émigration. Des milliers de ressortissant-e-s fribourgeois-e-s ont quitté le canton pour émigrer à l'étranger ou dans le reste de la Suisse. Puis, à la faveur de l'essor de l'économie cantonale à partir des années 60, le mouvement s'est inversé. La population fribourgeoise connaît depuis lors une progression marquée et constante, sous l'effet notamment d'une hausse régulière du nombre des migrant-e-s.

Ainsi, la population étrangère a doublé dans le canton depuis 20 ans. A fin 2008, la population résidante permanente étrangère comptait 45'882 personnes, soit 17% de la population cantonale de 268'537 habitants (source : Service de la statistique). Ce taux reste inférieur à la moyenne suisse (21,7%). A Fribourg, ce sont les Portugais qui constituent de loin le groupe de migrant-e-s le plus important, avec environ un tiers du total, devant les Serbes, les Français, les Italiens et les Allemands.

Depuis plusieurs années, l'Etat de Fribourg a fait de l'intégration un objectif essentiel de sa politique vis-à-vis des étrangers. Cette volonté politique de promouvoir l'intégration est ancrée dans la nouvelle Constitution cantonale (Cst.): « L'Etat et les communes prennent des mesures pour accueillir et intégrer les étrangères et les étrangers, dans la reconnaissance mutuelle des identités et le respect des valeurs fondamentales de l'Etat de droit » (art. 69 al. 1 Cst.).

Le Conseil d'Etat a posé les jalons de sa politique d'intégration dans les programmes gouvernementaux des années 2002-2006 et 2007-2011. Dans un premier temps, deux organes ont été créés pour appliquer cette politique : il s'agit de la Commission pour l'intégration des migrant-e-s et contre le racisme (2004) et du Délégué à l'intégration des migrant-e-s et à la prévention du racisme (2005).

Ensuite, selon le programme gouvernemental 2007-2011, « l'accent sera (...) mis sur l'élaboration d'un schéma directeur qui offrira une vue d'ensemble et qui précisera la politique du canton en matière d'intégration des migrants. Cette politique trouvera son fondement dans une loi cantonale sur l'intégration des migrants » (Défi n° 3).

Le Schéma directeur cantonal et le plan d'action 2008-2011 pour l'intégration des migrant-e-s ont été adoptés par le Conseil d'Etat à fin 2008. L'avant-projet de loi-cadre qui fait l'objet de la présente consultation a été préparé par la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ).

2 LA POLITIQUE FEDERALE D'INTEGRATION ET DE PREVENTION DU RACISME

2.1 Bref historique

Au cours du XX^{ème} siècle, l'immigration a connu de fortes fluctuations en Suisse, en fonction principalement des besoins de l'économie. « La Suisse connut la vague migratoire la plus importante à ce jour entre 1951 et 1970 (pic en 1961-1962), avec l'arrivée de 2,68 millions d'étrangers disposant d'un permis annuel ou d'établissement. Trois millions de permis de saisonniers furent en outre délivrés dans le même temps » (*Marcel Heiniger, « Immigration » [traduit de l'allemand], in Dictionnaire historique de la Suisse DHS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F7991-1-1.php>*).

A l'origine, le recrutement de la main-d'œuvre étrangère était considéré comme un phénomène temporaire et soumis à un tournus. Ces travailleurs et ces travailleuses n'étaient pas censés rester en Suisse, et encore moins s'y intégrer. Mais en réalité, beaucoup d'entre eux s'y sont installés,

obligeant la Suisse à revoir sa politique d'immigration, ce qui a entraîné des débats animés, notamment autour des initiatives populaires des années 60 et 70 contre la surpopulation étrangère. Cependant, en parallèle, l'idée de l'assimilation puis de l'intégration a commencé de faire son chemin.

La Suisse a limité l'immigration dès 1963. Depuis 1970, la politique fédérale à l'égard des étrangers repose sur trois piliers, avec d'un côté la limitation des entrées et l'accès sélectif au marché du travail, et de l'autre l'intégration sociale des étrangers établis, notamment par l'encouragement du regroupement familial. Alors que la provenance des migrant-e-s s'était diversifiée dans les années 80, la migration se concentre aujourd'hui à nouveau sur les Européens, en raison de la libre circulation des personnes instituée entre la Suisse et l'Union européenne.

2.2 Evolution de la notion d'intégration

Dans les années 70 et 80, de nombreux services publics ou privés étaient déjà actifs dans le domaine de l'intégration, considérée alors comme une tâche sociale et d'assistance. La définition de l'intégration a beaucoup évolué depuis lors : on estime désormais qu'elle vise tous les migrant-e-s, et pas seulement les travailleurs, qu'elle implique aussi la population suisse et qu'elle s'étend aux aspects les plus variés de la vie sociale (formation professionnelle, sécurité sociale, sport, etc.).

Les premières mesures d'intégration prises en Suisse étaient destinées aux réfugié-e-s. C'est seulement en 2000 qu'est entrée en vigueur la base légale de la promotion de l'intégration des étrangers non-réfugiés, soit l'art. 25a de l'ancienne Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), qui a notamment permis le cofinancement fédéral de projets d'intégration des cantons et des communes à partir de 2001. Historiquement, la politique d'intégration s'est donc développée sur deux axes complémentaires, l'un concernant les réfugié-e-s et les requérant-e-s d'asile et l'autre l'ensemble des étrangers non-réfugiés.

2.3 Soutien fédéral, cantonal et communal à l'intégration

En 2009, la Confédération a investi au total 16 millions de francs dans le cadre de son programme quadriennal des points forts en faveur de l'intégration des étrangers hors asile. L'apprentissage des langues nationales et la formation constituent les priorités du programme 2008-2011. En 2008, selon les derniers chiffres disponibles, la Confédération a soutenu quelque 500 projets de cours de langue et de formation dans les cantons pour un montant global de 9 millions de francs, dont 17 projets fribourgeois à hauteur de 255'000 francs (voir le point 3.2. ci-après).

Depuis 2009, la Confédération verse l'essentiel de ses subventions directement aux cantons, avec lesquels elle conclut des accords-cadres reposant sur des programmes cantonaux. La Confédération appuie à cet effet la mise en place de centres de compétences cantonaux ou régionaux. A Fribourg, c'est le Bureau de l'intégration des migrant-e-s qui fonctionne comme centre de compétences cantonal. Il a notamment élaboré un concept cantonal sur l'apprentissage des langues par les migrant-e-s.

Globalement, on estime que les cantons dépensent chaque année environ 20 millions et les villes 10 millions de francs pour l'intégration¹. Ne sont pas compris dans ces totaux certains projets menés au sein des structures étatiques ordinaires ou par des acteurs privés (associations, Eglises, etc.), dont

¹ Cf. le rapport « Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers », publié en juin 2009 par la Conférence tripartite des agglomérations, CTA, www.tak-cta.ch.

les montants sont difficiles à évaluer. Ne sont pas inclus non plus les sommes que la Confédération destine spécifiquement à l'intégration des réfugié-e-s (cf. le point 2.5 ci-après).

2.4 La loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

Entrée en vigueur en 2008, la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) reconnaît l'intégration comme une tâche de l'Etat, lui consacrant un chapitre entier. La LEtr renonce à donner une définition étroite de l'intégration, qui est une notion évolutive. Elle n'en contient pas moins des dispositions programmatiques étendues.

Ainsi, le but de tout effort d'intégration est une « coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels » (art. 4 al. 1). « Elle (*l'intégration*) doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle » (art. 4 al. 2). Démarche réciproque, elle présuppose « d'une part que les étrangers soient disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard » (art. 4 al. 3).

Sur le plan institutionnel, l'intégration est « une tâche que la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers se doivent d'accomplir en commun » (art. 53 al. 5). Les pouvoirs publics ont pour mission de créer « des conditions propices à l'égalité des chances et à la participation des étrangers à la vie publique » (art. 53 al. 2).

Au niveau fédéral (coordination horizontale) et avec les cantons (coordination verticale), la coordination est assurée par l'Office fédéral des migrations (ODM ; art 57 al. 1 et 2). Pour leur part, les cantons désignent un service chargé des contacts avec l'ODM (art. 57 al. 3). Pour Fribourg, ce service est le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (cf. ci-après le commentaire de l'art. 8, au chapitre 5). Le Bureau se charge aussi de la coordination au niveau cantonal et avec les communes (cf. l'art. 9 al. 3 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers OIE, RS 142.205).

2.5 L'intégration dans le domaine de l'asile

Pour promouvoir l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile, la Confédération a développé dès les années 80 des programmes et des projets spécifiques. Ce système prévoyait jusqu'à fin 2007 différents forfaits et un soutien à des projets individuels réalisés par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), sur mandat de l'ODM.

Depuis l'entrée en vigueur en 2008 de la loi sur l'asile révisée (LAsi ; RS 142.31), la Confédération verse des indemnités forfaitaires aux cantons (art. 87 LEtr, art. 88 LAsi). Désormais responsables de l'intégration des réfugiés, les cantons reçoivent actuellement un forfait global de 6000 francs par réfugié reconnu ou admis à titre provisoire, personne admise à titre provisoire et personne à protéger titulaire d'une autorisation de séjour (art. 18 OIE). Le but de ces forfaits est de favoriser en priorité l'intégration professionnelle et l'apprentissage de la langue.

En 2008, la Confédération a ainsi octroyé aux cantons des forfaits d'un montant total de 31 millions de francs. Les cantons affectent généralement ces contributions à des contrats de prestations avec des organisations telles que Caritas, l'ORS ou la Croix-Rouge suisse (CRS). Dans l'ensemble, plus de 500 projets ont été soutenus dans toute la Suisse avec des fonds provenant des forfaits d'intégration. En plus des forfaits, la Confédération peut verser des contributions pour des projets destinés à favoriser l'intégration sociale, professionnelle et culturelle des personnes relevant de l'asile (art. 91 al. 4 LAsi).

Pour sa part, le canton de Fribourg a reçu 1,2 million de francs en 2008 au titre des forfaits d'intégration pour les réfugiés et admis provisoires. Des bases conceptuelles globales ont été élaborées à cet effet par le Service de l'action sociale (SASoc), en particulier pour les personnes admises à titre provisoire². Ces mesures concernent l'acquisition d'une langue (y compris l'alphabétisation), l'intégration professionnelle et la formation. A ce titre, 15 projets ont été réalisés en 2008 avec la participation de 14 organisations ; 400 personnes ou places ont bénéficié d'un soutien.

2.6 Regroupement des domaines de l'asile et des étrangers

Depuis plusieurs années, la Confédération a entrepris différentes rationalisations par le biais de regroupements dans les domaines de l'asile et des étrangers. Ainsi, l'ODM est né en 2005 de la fusion de l'Office fédéral des réfugiés avec l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration. De même, la Commission fédérale des réfugiés (CFR) et la Commission fédérale des étrangers (CFE) ont été réunies en 2008 au sein de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).

Sur le plan institutionnel, dans le domaine de l'intégration, l'ODM chapeaute désormais la majeure partie des projets d'intégration au niveau fédéral, qu'il s'agisse de l'intégration des étrangers en général ou de l'intégration dans le domaine de l'asile, et ceci à la place de la CFM respectivement de l'OSAR.

Sur le plan législatif, les dispositions sur l'intégration de l'ordonnance II sur l'asile (OA 2) ont été incorporées dans la nouvelle OIE du 24 octobre 2007, formant la deuxième section du chapitre 4 « Contributions financières en faveur de la promotion de l'intégration » de l'OIE. En revanche, au niveau de la loi, un nouveau projet de révision qui prévoyait d'intégrer dans la LEtr les dispositions sur l'intégration de la LAsi a été abandonné après la consultation, la plupart des milieux consultés estimant qu'une nouvelle révision de ces deux lois serait prématurée.

Malgré ces regroupements, les principes, procédures et flux financiers demeurent bien distincts pour les deux volets de la politique d'intégration : l'intégration des étrangers en général est gérée par la Confédération principalement par le biais des programmes-cadres (cf. le point 2.3. ci-dessus), tandis que l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile fait l'objet de forfaits individuels (cf. le point 2.5. ci-dessus) destinés à soutenir les personnes concernées de manière ciblée et durable (case management).

2.7 La politique fédérale de prévention du racisme

La politique de lutte et de prévention face au racisme peut être considérée comme un domaine particulier de la politique d'intégration, dans lequel il s'agit de prévenir et de combattre les discriminations et de protéger les droits fondamentaux des personnes d'origine, de race ou de religion différentes. Cette politique trouve sa source dans l'article 8 al. 2 de la Constitution fédérale, selon lequel « nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, (...) ». Depuis 1995, l'incitation à la haine ou à la discrimination raciale est punie par l'art. 261^{bis} du Code pénal.

Le Service fédéral de lutte contre le racisme (SLR) a été créé en 2001 pour gérer un fonds de projets institué suite à la publication du rapport Bergier. Pérennisé en 2005, le SLR coordonne désormais les activités entreprises au niveau fédéral, cantonal et communal et visant à prévenir le racisme,

² SASoc, « Mesures spécifiques d'intégration destinées aux personnes admises à titre provisoire », mars 2008

l'antisémitisme et la xénophobie. En 2008, il a soutenu financièrement 61 projets pour un total de 790'000 francs. Quant à la Commission fédérale contre le racisme (CFR), elle a été fondée en 2003 pour mettre en œuvre la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD).

3 LA POLITIQUE CANTONALE D'INTEGRATION ET DE PREVENTION DU RACISME

3.1 Mise en place et premières réalisations

Dès leur création, les deux organes mis en place par le Conseil d'Etat – la Commission pour l'intégration des migrant-e-s et le Délégué à l'intégration des migrant-e-s – ont développé toute une série de réflexions et d'activités. Le Délégué s'est attaché en premier lieu à contacter, informer et mettre en réseau les différents acteurs de l'intégration et de la prévention du racisme dans le canton (Directions et services de l'Etat, communes, organisations, partenaires sociaux, etc.), et à coordonner leur action. La collaboration avec les communes a fait l'objet d'une attention particulière (cf. le point 3.3 ci-après).

La Direction de la sécurité et de la justice (DSJ), à laquelle est rattachée le Délégué, peut subventionner des projets cantonaux d'intégration. Le plus souvent, le soutien cantonal se fait conjointement au soutien de la Confédération (par exemple pour les projets de langue et formation du Programme fédéral des points forts). Actuellement, la DSJ investit quelque 290'000 francs au total pour l'intégration, alors que la Confédération subventionne des projets d'intégration à hauteur de 270'000 francs dans le canton de Fribourg.

La part cantonale à la mise en œuvre du programme fédéral langue et formation (soit 155'000 francs, cf. le point 3.2) représente environ la moitié des subventions totales du canton. Bénéficiaire également d'un soutien : les projets « Académie des Quartiers », « Des ponts sur la Broye », etc. Le bureau du Délégué compte 2,5 EPT au total, dont un poste à 100% financé entièrement par la Confédération dans le cadre de la mise en place des centres de compétences pour l'intégration (cf. le point 2.3 ci-dessus).

Pour sa part, la Commission pour l'intégration des migrant-e-s a notamment élaboré des rapports sur les mutilations génitales féminines et sur les mariages forcés, accompagnés de recommandations à l'intention du Conseil d'Etat. La Commission a en outre pris position sur une série d'objets. Actuellement, elle s'emploie notamment à mettre sur pied un Prix cantonal emploi et migration, qui récompensera dès 2011 les entreprises particulièrement actives dans ce domaine. La Commission dispose pour son fonctionnement d'un montant de 10'000 francs inscrit au budget de la DSJ.

3.2 Schéma directeur et plan d'action

S'inspirant de la LEtr et de la Constitution cantonale, le Schéma directeur et le plan d'action 2008-2011 pour l'intégration des migrant-e-s fixe les lignes directrices de la politique cantonale d'intégration. Il en définit les buts comme suit : favoriser une cohabitation harmonieuse entre les communautés, stimuler le processus d'intégration dans un esprit de réciprocité, promouvoir le respect des droits fondamentaux et de l'Etat de droit, appliquer le principe de non-discrimination et coordonner de manière optimale les initiatives publiques et privées en la matière.

Enumérées dans le plan d'action, les priorités de la politique d'intégration sont actualisées chaque année par le Conseil d'Etat. En écho au programme fédéral des points forts, un accent est mis sur l'encouragement de l'apprentissage des langues officielles du canton. En 2009, 17 projets, dont 7

déposés par des communes, ont été soutenus à hauteur de 255'000 francs par la Confédération et de 155'000 francs par la DSJ. Parmi les autres financeurs, on trouve notamment les communes, les associations et certaines entreprises.

Autre priorité pour 2010, l'élaboration d'une brochure d'accueil qui offrira aux personnes arrivant dans le canton des informations en plusieurs langues sur le système politique, la vie quotidienne et les offres en matière d'intégration. Le Bureau de l'intégration se dotera également d'un site Internet propre.

Pour 2010, le Conseil d'Etat a également approuvé le lancement de plusieurs campagnes dans le domaine de l'intégration, notamment contre les mutilations génitales et les mariages forcés. L'élaboration de la présente loi est également prioritaire. Elle permettra d'ouvrir un large débat politique sur les questions d'intégration.

3.3 Rôle central des communes

En matière d'intégration et de prévention du racisme, le canton de Fribourg poursuit une approche pragmatique et décentralisée. Dans cet esprit, les communes, premier point de contact des migrant-es-, sont appelées à jouer un rôle central. Pour sa part, l'Etat a pour tâche première d'encourager et de coordonner les actions entreprises par les communes et la société civile.

Les communes fribourgeoises prennent ce rôle très à cœur. Plus de la moitié d'entre elles ont déjà désigné une personne-relais pour les questions d'intégration. Au printemps 2009, la première Conférence des communes pour l'intégration a rencontré un vif succès. De nombreuses communes développent par ailleurs des projets novateurs. Ainsi, le projet Marly Sympa a remporté en octobre 2009 le Prix suisse de l'intégration. Le Conseil d'Etat souhaite approfondir encore la collaboration avec les communes en 2010.

3.4 Les autres acteurs de l'intégration

Comme le relèvent la LEtr et le Schéma directeur, le domaine de l'intégration est global et pluridisciplinaire. Outre les communes, de nombreux acteurs privés et publics peuvent prendre des initiatives : Conseil d'Etat, Directions, services, préfets, partenaires sociaux, associations, en particulier de migrant-e-s, etc. Sur le plan cantonal, la coordination entre les services de l'Etat (horizontale) et avec les autres acteurs (verticale) est assurée par le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (cf. le point 2.4 ci-dessus et le commentaire de l'art. 8 de l'avant-projet au chapitre 5).

Au sein de l'Etat et des communes, les efforts d'intégration sont en principe le fait des structures ordinaires (cf. l'art. 2 al. 3 OIE) : école, formation professionnelle, marché du travail, sécurité sociale, santé, etc. Des structures spécifiques ne sont créées qu'en cas de besoin. A Fribourg, ces structures sont actuellement le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme, la Commission pour l'intégration et contre le racisme, tous les deux rattachés à la DSJ, et la Commission pour l'intégration scolaire des enfants de migrant-e-s, rattachée à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS).

4 L'AVANT-PROJET DE LOI

4.1. Situation dans les autres cantons

Plusieurs cantons ont déjà élaboré des lois sur l'intégration des migrants-e-s. Il s'agit des cantons romands (sauf VS et JU, qui ont légiféré au niveau de l'ordonnance) et des deux Bâle. Le principal avantage d'une démarche législative est d'ouvrir la discussion politique sur les questions d'intégration et d'y sensibiliser l'opinion publique.

Par ailleurs, un certain nombre de cantons ont inséré des dispositions minimales sur l'intégration dans leurs lois d'application de la LEtr (par exemple SG, GR, SZ, LU). Le canton de Lucerne s'est lancé sur une voie originale en proposant un projet de loi sur la promotion de la cohésion sociale globale qui couvre également l'intégration des étrangers. Un référendum ayant été lancé, les Lucernois-e-s doivent se prononcer en juin 2010 sur le projet.

4.2. Les grandes lignes de l'avant-projet

Le présent avant-projet de loi-cadre se limite aux points essentiels. La philosophie et les lignes directrices de la politique cantonale d'intégration sont en effet définies de manière exhaustive dans le Schéma directeur et le plan d'action pour l'intégration des migrant-e-s.

L'avant-projet est divisé en quatre chapitres : dispositions générales, organisation, subventions et dispositions finales. Le chapitre le plus détaillé est celui qui concerne l'organisation et les attributions des différents acteurs. Les dispositions concernant l'octroi de subventions et les attributions du Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme seront précisées par voie d'ordonnance.

4.3. Répartition des compétences

Sur le fond, l'avant-projet fournit une assise légale aux activités actuelles, sans remettre en question la répartition des compétences pratiquée depuis plusieurs années. Le Bureau de l'intégration, rattaché administrativement à la DSJ, reste l'interlocuteur de l'ODM et se charge de la coordination des mesures d'intégration au niveau du canton, alors que le SASoc, qui est rattaché à la DSAS, est compétent pour le domaine spécifique de l'intégration des réfugié-e-s et des personnes admises provisoirement.

Le Conseil d'Etat estime que cette répartition des compétences a fait ses preuves. Elle permet d'optimiser les mesures d'intégration en général et d'élaborer des mesures spécifiques ciblées pour les personnes relevant du domaine de l'asile, qui font l'objet d'un suivi individuel. Une collaboration fructueuse s'est établie entre les deux unités compétentes. Les deux Directions concernées entendent intensifier encore leur coopération à l'avenir, afin de profiter des synergies possibles et d'améliorer encore l'efficacité des mesures.

Pour comparaison, les deux tiers environ des cantons mènent une politique particulièrement active en matière d'intégration. Dans la plupart d'entre eux, le domaine de l'intégration est rattaché au département de la sécurité. L'intégration relève parfois aussi du département de l'économie ou de celui du social.

A noter que l'avant-projet ne prévoit pas d'introduire l'instrument controversé des conventions d'intégration (art. 54 al. 1 LEtr), qui ne pourrait de toute manière s'appliquer qu'à certaines catégories de migrant-e-s (les étrangers hors UE). Dans la pratique, la DSJ tient déjà compte du

degré d'intégration d'une personne dans ses décisions en matière de police des étrangers (octroi d'une autorisation, renvoi, expulsion ou interdiction d'entrer), comme le stipule l'art. 54 al. 2 LEtr.

5 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1 But

L'article premier énonce le but de la politique cantonale d'intégration et de prévention du racisme. L'Etat de Fribourg veut favoriser l'intégration des migrant-e-s installé-e-s sur son territoire, ainsi que la prévention du racisme et la lutte contre les discriminations raciales.

Art. 2 Intégration

L'article 2 décrit le cadre conceptuel de la politique d'intégration, en référence aux dispositions programmatiques de la LEtr. Sont soulignés le caractère global et pluridisciplinaire de la politique d'intégration, avec de nombreux acteurs impliqués (al. 1), l'objectif de coexistence harmonieuse entre la population suisse et la population migrante séjournant légalement et durablement en Suisse (al. 2), le caractère interactif et dynamique de la démarche d'intégration, constituée de droits et de devoirs pour les deux parties (al. 3), ainsi que le fait que le processus individuel d'intégration s'inscrit dans la durée (al. 4).

A propos de l'al. 2, les mesures d'intégration visent en principe les étrangers qui séjournent légalement et durablement en Suisse, comme le stipule aussi la LEtr. (art. 4 al. 2). Cependant, dans des cas exceptionnels, des personnes séjournant illégalement en Suisse peuvent bénéficier de certaines pratiques (scolarisation des enfants de sans-papiers).

Art. 3 Prévention du racisme

L'article 3 concerne le domaine de la prévention et de la lutte contre le racisme. L'accent est mis ici sur la prévention et la sensibilisation de la population, en particulier des enfants et des jeunes. En revanche, la lutte contre la discrimination raciale relève plutôt des tribunaux, en vertu de l'art. 261^{bis} CPS (norme antiraciste).

En matière de prévention, la priorité va aux enfants et aux jeunes qui, en tant que futurs citoyens, doivent être sensibilisés assez tôt à la problématique du racisme et de la discrimination des personnes d'autres races ou cultures.

S'agissant d'actions de prévention contre le racisme, on se laissera guider par le bon sens pour adresser aux enfants et aux jeunes des messages appropriés à leur âge. En effet, le concept d'« enfant » et de « jeune » n'est pas défini de manière stricte, note le Conseil d'Etat dans son message au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'enfance et la jeunesse du 25 octobre 2005 : « Le concept de jeune s'applique (...) à des personnes de 13 à 25 ans. (...) A contrario, est un enfant toute personne âgée de 0 à 12 ans ».

A noter encore que la lutte contre le racisme, qui vise à protéger les droits fondamentaux de l'individu, s'étend à toutes les personnes vivant sur le territoire cantonal, qu'elles disposent ou non d'un permis de séjour.

Art. 4 Conseil d'Etat

L'article 4 confère au Conseil d'Etat la compétence de définir les buts et les priorités de la politique cantonale d'intégration et de prévention du racisme. C'est ce qu'il a fait en adoptant fin 2008 le Schéma directeur et le plan d'action 2008-2011 pour l'intégration des migrant-e-s. Alors que le Schéma directeur fixe les grandes orientations de la politique d'intégration, le plan d'action

énumère une série d'objectifs. A la fin de chaque année, le Conseil d'Etat examine si les objectifs de l'année écoulée ont été atteints et détermine les priorités pour l'année suivante.

Art. 5 Les Directions du Conseil d'Etat

Comme l'indique déjà l'article 2 al. 1 de l'avant-projet, l'intégration est le fait d'une multitude d'acteurs publics et privés, institutionnels ou individuels. L'article 5 assigne à l'ensemble des Directions de l'Etat la tâche de promouvoir l'intégration dans leurs champs de compétences respectifs.

Pour garantir la coordination entre les projets des Directions et avec d'autres projets, la deuxième phrase de l'article 5 fait référence aux tâches de mise en œuvre et de coordination que la présente loi attribue à certains organes, c'est-à-dire au Bureau de l'intégration des migrant-e-s (cf. l'art. 8).

Outre la DSJ et la DSAS, qui sont les Directions compétentes au sens de l'article 6 (cf. ci-dessous), d'autres Directions peuvent être concernées par la problématique de l'intégration et de la prévention du racisme. Il s'agit notamment de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), pour toutes les questions d'intégration dans le cadre scolaire, et de la Direction de l'économie, des transports et de l'énergie (DEE), pour le secteur de l'emploi et de la formation professionnelle

Art. 6 Directions compétentes

En plus de la compétence générale des Directions en matière d'intégration, deux Directions du Conseil d'Etat sont spécifiquement compétentes pour ces questions. Il s'agit de la DSJ pour les tâches de promotion et de coordination en matière d'intégration et de prévention du racisme en général, et de la DSAS pour les tâches de promotion et de coordination de l'intégration des réfugié-e-s et des personnes admises à titre provisoire. Le présent avant-projet confirme cette répartition des attributions respectivement aux alinéas 1 et 2 de l'article 6.

A cet effet, l'ordonnance du 12 mars 2002 fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir ; RSF 122.0.12) sera actualisée pour conférer expressément à la DSJ la tâche de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme. Cette ordonnance stipule déjà que la DSAS est compétente pour « l'accueil et l'assistance aux requérants et requérantes d'asile et aux réfugié-e-s ». A ce titre, la DSAS gère les contributions fédérales pour l'intégration des réfugié-e-s, des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour et des personnes admises provisoirement dans le canton (art. 91 al. 4 LAsi).

Pour exercer les tâches que l'avant-projet en particulier et la loi en général attribuent à l'Etat dans le domaine de l'intégration en général, la DSJ dispose du Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme, qui lui est rattaché administrativement (cf. l'art. 8 ci-dessous). L'ordonnance du 9 juillet 2002 désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (RSF 122.0.13) devra être actualisée par la mention expresse du Bureau.

Art. 7 Communes

Selon l'approche pragmatique développée par le canton de Fribourg, les communes jouent un rôle central en matière d'intégration (cf. le point 3.3. ci-dessus). Elles participent activement à la mise en œuvre de la politique d'intégration et de prévention du racisme, dans la mesure de leurs besoins et de leurs ressources. Le Bureau de l'intégration et de la prévention du racisme appuie les communes, les informe et coordonne leurs projets (al.1).

Selon l'art. 56 LEtr et l'art. 10 OIE, Confédération, canton et communes veillent à ce qu'une information appropriée soit dispensée aux étrangers, notamment concernant les offres en matière

d'intégration, et renseignent la population suisse sur la situation particulière des étrangers. En tant que premières interlocutrices des migrant-e-s, les communes doivent les informer sur la vie locale, leurs droits et obligations. Elles renseignent en outre de manière appropriée la population locale sur la situation particulière des étrangers (al. 2).

L'al. 3 invite les communes à désigner une personne de contact ou répondante pour les questions d'intégration. Cette mesure vise à faciliter la collaboration et les échanges avec le canton et avec les autres communes. Comme indiqué plus haut, plus de la moitié des communes fribourgeoises ont déjà nommé un-e-répondant-e.

Dans les grandes communes, la mise en place de commissions d'intégration peut s'avérer utile. Là où elles existent, les commissions de naturalisation peuvent aussi fonctionner comme commissions d'intégration. La Commission pour l'intégration des migrant-e-s et contre le racisme entend promouvoir la création de commissions d'intégration au niveau communal.

Art. 8 Le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme

Selon l'art. 8, le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (ci-après : le Bureau de l'intégration) est chargé de la mise en œuvre de la politique cantonale d'intégration et de prévention du racisme. A sa tête se trouve un-e Délégué-e à l'intégration. Le poste de Délégué-e a été créé par le Conseil d'Etat en 2005. Le Délégué actuel est épaulé depuis 2008 par une adjointe et depuis 2009 par une collaboratrice scientifique.

La première tâche du Bureau est la promotion et la coordination des mesures d'intégration et de prévention du racisme dans le canton (let. a). Il s'agit notamment de coordonner les mesures générales d'intégration (art. 6 al. 1) et les mesures spécifiques destinées aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire (mesures relevant de la DSAS ; art. 6 al. 2), les mesures prises au niveau des communes ou encore les projets des organisations privées.

Le Bureau est aussi l'interlocuteur des autorités fédérales compétentes en matière d'intégration et de prévention du racisme, c'est-à-dire de l'ODM et de la CFR (let. b). (cf. respectivement les points 2.4. et 2.7. ci-dessus). La LEtr demande aux cantons de désigner un service chargé des contacts avec l'ODM (art. 57 al. 3).

A ce titre, le Bureau gère les subventions fédérales octroyées au canton dans le cadre des programmes des points forts. Il représente en outre le canton dans les organes intercantonaux de coordination de la politique d'intégration.

Enfin, la let. c réserve d'autres compétences que la loi – qu'il s'agisse du présent avant-projet de loi ou d'une autre loi cantonale – peut attribuer au Bureau. Les attributions du Bureau seront précisées par voie d'ordonnance (cf. l'art. 14 al. 1 du présent avant-projet).

Art. 9 Commission pour l'intégration des migrant-e-s et contre le racisme

Comme dans les domaines de la jeunesse et de l'égalité, les tâches sont assumées conjointement par un bureau et par une commission ad hoc dans le domaine de l'intégration et de la prévention du racisme. L'article 9 constitue la base légale de la Commission cantonale pour l'intégration des migrant-e-s et contre le racisme (CMR), déjà mise sur pied par l'Ordonnance du 25 novembre 2003 instituant une Commission pour l'intégration des migrant-e-s et contre le racisme (RSF 114.22.12).

La CMR est chargée de contribuer à la mise en œuvre de la politique cantonale en la matière, en collaboration avec le Bureau de l'intégration. Elle est un organe consultatif du Conseil d'Etat (al. 1). L'alinéa 2 précise que le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire la composition et les attributions de la Commission. La CMR est rattachée administrativement à la DSJ. Son secrétariat

est assumé par le ou la Délégué-e- à l'intégration (art. 3 al. 3 de l'Ordonnance du 25 novembre 2003 instituant la Commission).

Art. 10 Commission cantonale de la scolarisation et de l'intégration des enfants de migrant-e-s

La Commission cantonale de la scolarisation et de l'intégration des enfants de migrant-e-s (CCSIEM) est elle aussi un organe consultatif du Conseil d'Etat, chargé de promouvoir l'intégration scolaire des enfants de migrant-e-s (al. 1). Le Conseil d'Etat a réglé la composition et les attributions de la commission dans l'arrêté du 1^{er} février 1999 instituant cet organe (RSF 411.0.32). Comme indiqué dans l'arrêté (art. 1 al. 3), la DICS pourvoit au secrétariat de la commission.

Art. 11 Autres commissions

Vu le caractère dynamique et pluridisciplinaire du domaine traité, le présent avant-projet réserve au Conseil d'Etat la possibilité de créer d'autres commissions spécialisées dans des secteurs spécifiques de l'intégration et de la prévention du racisme.

Art. 12 Financement

L'art. 12 règle le financement des activités du Bureau de l'intégration et de la CMR. Pour pouvoir accomplir leurs tâches, le Bureau et la CMR sont financés par le budget de l'Etat (pour les chiffres, cf. le point 3.1).

Art. 13 Subventions

L'art. 13 al. 1 pose la base légale du subventionnement par l'Etat de projets cantonaux d'intégration des migrant-e-s ou de prévention du racisme mis sur pied dans le canton, conformément à l'art. 9 al. 1 la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub ; RSF 616.1). C'est la Direction compétente pour l'intégration et la prévention du racisme – c'est-à-dire la DSJ (cf. l'art. 6 al. 1 du présent avant-projet) – qui décide de l'octroi des subventions cantonales, après préavis du Bureau (al. 2).

A l'al. 3, il est précisé que le Bureau gère les subventions fédérales pour des projets d'intégration ou de prévention du racisme impliquant le canton (cf. l'art. 6 al. 1). Il s'agit principalement des projets s'inscrivant dans le cadre du programme des points forts de la Confédération, qui sont co-financés par la Confédération et l'Etat de Fribourg.

L'al. 4 réserve les attributions de la DSAS, qui est en charge de l'accueil, de l'hébergement et de l'encadrement des requérant-e-s d'asile et des réfugié-e-s (cf. l'art. 6 al. 2). Ainsi, c'est la DSAS qui gère les forfaits accordés par la Confédération pour l'intégration des réfugié-e-s et des personnes admises à titre provisoire (cf. ci-dessus le commentaire de l'article 6).

Art. 14 Réglementation de détail

L'al. 1 confère au Conseil d'Etat la compétence de fixer par voie d'ordonnance les attributions et les tâches du Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (al. 1).

L'al. 2 octroie au Conseil d'Etat la compétence de réglementer par voie d'ordonnance les procédures d'octroi de subventions cantonales pour des projets d'intégration ou de prévention du racisme, dans le cadre de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub ; RSF 616.1) et de son règlement d'application du 22 août 2000 (RSub ; RSF 616.11).

Art. 15 Entrée en vigueur et referendum

Le Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la loi sur l'intégration. L'avant-projet est soumis au referendum législatif, mais non au referendum financier. Il n'implique en effet aucune dépense nouvelle pour l'Etat (cf. le chapitre 6 ci-dessous).

6 INCIDENCES

L'avant-projet de loi n'a pas d'incidences sur le plan financier ni sur le plan du personnel. Les structures dont il est question sont déjà en place, et il n'est pas prévu actuellement d'en créer de nouvelles. L'avant-projet est conforme à la LEtr, ainsi qu'au droit européen.

7 MODIFICATIONS LEGISLATIVES

L'avant-projet de loi ne modifie pas la répartition existante des compétences en matière d'intégration, notamment entre le canton et les communes ainsi qu'entre les Directions du Conseil d'Etat. Il n'implique pas non plus de changements matériels d'autres textes législatifs.

Les modifications suivantes, de nature formelle, sont cependant à effectuer :

- Ordonnance du 12 mars 2002 fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir) (RSF 122.0.12) : l'art. 3 doit être complété par une nouvelle let q. mentionnant la tâche de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme.
- Ordonnance du 9 juillet 2002 désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (RSF 122.0.13) : l'art. 2 al. 2 (de même que l'organigramme de la DSJ en annexe) doit être complété par la mention du Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme.
- L'inventaire des subventions, qui figure en annexe du règlement du 22 août 2000 sur les subventions (RSub) (RSF 616.11) doit être complété par la mention des aides financières cantonales pour des projets d'intégration ou de prévention du racisme.