



Rapport de l'Office fédéral des migrations concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité

20.12.2005

Table des matières

Partie 1: Le point de la situation	1
1.1 Introduction	1
1.2 Modifications constitutionnelles rejetées concernant le droit de la nationalité des étrangers de la deuxième et de la troisième génération	1
1.2.1 Rejet de la modification constitutionnelle relative à la naturalisation facilitée de la deuxième génération lors du scrutin du 26 septembre 2004	2
1.2.2 Rejet de la modification constitutionnelle relative à l'acquisition de la nationalité suisse par la troisième génération lors du scrutin du 26 septembre 2004	3
1.3 Interventions parlementaires dès mai 2004	3
1.3.1 04.3226 Motion Hutter Jasmin. Interdire la double nationalité	3
1.3.2 04.3468 Motion Groupe des Verts. Naturalisations. Harmoniser les délais	4
1.4 Interventions concernant la naturalisation au niveau communal et le droit de recours	4
1.5 Elaboration du rapport	6
Partie 2: Facilités de naturalisations pour les jeunes étrangers de la deuxième et de la troisième génération	7
2.1 Le point de la situation	7
2.2 Facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers de la deuxième génération	7
2.3 Acquisition de la nationalité pour les jeunes étrangers de la troisième génération	8
2.4 Conclusion	8

Partie 3: Simplification de la procédure	10
3.1 La procédure de naturalisation ordinaire	10
3.2 Propositions du Conseil fédéral contenues dans le message du 21 novembre 2001 concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité	11
3.3 Simplifications de la procédure envisageables à l'échelon des cantons	13
3.4 Conclusion et recommandations	14
3.4.1 Conclusion	14
3.4.1.1 Variante 1 : Remplacement de l'autorisation fédérale de naturalisation par une approbation fédérale	14
3.4.1.2 Variante 2 : Suppression de l'autorisation fédérale de naturalisation, la naturalisation ordinaire étant de la seule compétence des cantons et des communes	15
3.4.1.3 Variante 3: Prévoir une durée maximale de procédure pour les cantons et les communes	15
3.4.1.4 Variante 4 : Maintien de la réglementation actuelle	15
3.4.2 Recommandations	16
Partie 4: Délais de résidence	17
4.1 Le point de la situation	17
4.2 Survol historique	17
4.3 Définition de la résidence selon le droit fédéral	18
4.4 Aperçu du droit en vigueur	20
4.4.1 Délai de résidence fédéral	20
4.4.1.1 Naturalisation ordinaire	20
4.4.1.2 Naturalisation facilitée	20
4.4.1.3 Réintégration	20
4.4.1.4 Droit futur	20
4.4.2 Délais de résidence cantonaux	21
4.4.3 Délais de résidence communaux	21
4.5 Comparaison des législations européennes	21
4.6 Proposition de révision prévue dans le message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité	21
4.7 04.3468 Motion Groupe des Verts « Naturalisations. Harmoniser les délais »	22

4. 8	Conclusion et recommandations	24
4.8.1	Conclusion.....	24
4.8.1.1	Variante 1 : reprise du projet de révision concernant la réduction des délais de résidence fixés par le droit fédéral.....	24
4.8.1.2	Variante 2 : reprise du projet de révision concernant la définition dans le droit fédéral des délais de résidence maximums exigibles par les communes et les cantons	25
4.8.1.3	Variante 3: reprise du projet de révision concernant la réduction des délais de résidence fixés par le droit fédéral et définition dans le droit fédéral des délais de résidence maximums exigibles par les communes et les cantons (combinaison des variantes 4.8.1.1 et 4.8.1.2)	25
4.8.1.4	Variante 4: délai de résidence fixé par le droit fédéral à huit ans au moins pouvant être porté à douze ans au maximum par les cantons.....	26
4.8.1.5	Variante 5 : les cantons réduisent spontanément les délais de résidence cantonaux et communaux.....	26
4. 9	Recommandations	26
Partie 5: Naturalisation au niveau communal et droit de recours		27
5. 1	La naturalisation à l'intersection entre les principes constitutionnels et l'autonomie communale	27
5. 2	Les deux arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003	27
5. 3	Développement des procédures de naturalisation au niveau du canton et de la commune	29
5. 4	Problématique des décisions de naturalisation prises par la voie des urnes	30
5. 5	À propos du droit de recours	31
5. 6	Interventions politiques suite aux arrêts du Tribunal fédéral de juillet 2003	32
5.6.1	Initiative populaire « Pour des naturalisations démocratiques »	32
5.6.2	Interventions parlementaires	33
5.6.3	Interventions au niveau cantonal.....	35
5. 7	Conclusions	36
Partie 6: Double nationalité		37
6. 1	Notion et point de la situation	37
6. 2	Aperçu historique	38
6. 3	Aperçu du droit en vigueur	41

6. 4	Accords relatifs à l'autorisation réciproque de la double nationalité.....	42
6. 5	Double nationalité : règles de compétence législative.....	42
6. 6	Interventions parlementaires.....	43
6.6.1	04.3226 Motion Hutter Jasmin, Interdire la double nationalité	43
6.6.2	Interventions au plan cantonal.....	45
6.6.2.1	Thurgovie : initiative cantonale, rejetée	45
6.6.2.2	Bâle-Campagne : motion Thüring, rejetée	45
6. 7	Effets de l'interdiction de la nationalité multiple	46
6.7.1	En général	46
6.7.2	Conséquences juridiques	46
6.7.2.1	En cas de choix de la nationalité suisse	46
6.7.2.2	En cas de choix de la nationalité étrangère	46
6.7.3	Autres conséquences	49
6. 8	Avantages et inconvénients de l'interdiction de la nationalité multiple.....	49
6.8.1	Avantages de l'interdiction et arguments opposés	49
6.8.1.1	Arguments politiques	49
6.8.1.2	Arguments juridiques.....	52
6.8.2	Inconvénients de l'interdiction et arguments opposés	53
6.8.2.1	Arguments politiques	53
6.8.2.2	Arguments juridiques.....	57
6. 9	Comparaison avec le droit d'autres États	58
6. 10	Variantes de solutions	59
6.10.1	Autoriser la double nationalité (réglementation actuelle).....	59
6.10.2	Interdire la double nationalité en cas de naturalisation ordinaire (retour à la réglementation d'avant 1992).....	59
6.10.3	Interdire dans tous les cas et sans exception la double nationalité en cas de naturalisation ordinaire.....	59
6.10.4	Rétablir la situation d'avant 1992, mais demander la renonciation à la nationalité antérieure en cas de naturalisation facilitée et de réintégration	59
6.10.5	Interdire dans tous les cas et sans exception la double nationalité en cas de naturalisation ordinaire, de naturalisation facilitée et de réintégration	60
6.10.6	Interdire généralement la double nationalité, c'est-à-dire également aux Suisses de l'étranger désireux d'acquérir une autre nationalité.....	60

6.10.7	N'exiger la renonciation que des ressortissants de certains États.....	60
6.10.8	Interdire la double nationalité tout en prévoyant des exceptions par la conclusion de traités internationaux	61
6.10.9	Les cantons peuvent prévoir la renonciation à la nationalité antérieure dans leurs lois en tant que condition à la naturalisation	61
6.11	Conclusion et recommandations	62
6.11.1	Conclusion.....	62
6.11.2	Recommandations	63
Partie 7: Lutte contre les abus dans le domaine de la naturalisation		64
7.1	Définition d'une naturalisation acquise abusivement.....	64
7.2	Lutte contre les abus avant la naturalisation.....	64
7.3	Lutte contre les abus par l'annulation d'une naturalisation octroyée.....	65
7.4	Conclusion et recommandations	66
7.4.1	Conclusion.....	66
7.4.2	Solutions envisageables.....	67
7.4.2.1	Prolongation du délai d'annulation des naturalisations.....	67
7.4.2.2	Pas de modification de la réglementation légale en vigueur.....	67
7.4.2.3	Renonciation à l'annulation de naturalisations.....	68
7.4.3	Recommandations	68
A N N E X E S:		69
Annexe 1	Principaux résultats de l'analyse des votations fédérales du 26 septembre 2004	70
Annexe 2	Convention de réciprocité sur les conditions cantonales requises pour la naturalisation des jeunes étrangers	72
Annexe 3	Comparaison entre cantons des conditions juridiques de naturalisation des jeunes étrangers	73
Annexe 4	Comparaison juridique européenne concernant les conditions de naturalisation applicables notamment aux jeunes étrangers	76
Annexe 5	Emilie Schindelholz (CS-POP) Motion No 757 du 23 février 2005 Naturalisations: suivons la volonté populaire	78
Annexe 6	Projet de loi GE.....	79
Annexe 7	Evolution de la procédure de naturalisation ordinaire	84
Annexe 8	Octroi de la nationalité	89
Annexe 9	Compétence des autorités communales en question de naturalisation.....	90

Annexe 10	Compétences des autorités cantonales en question de naturalisation ordinaire.....	92
Annexe 11	Durée de résidence prévue par les cantons pour la naturalisation ordinaire	93
Annexe 12	Perte de la nationalité	94



Partie 1: Le point de la situation

1.1 Introduction

Le 16 février 2005, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police d'élaborer un rapport sur les principales questions en suspens dans le domaine de la nationalité. Par ailleurs, il a décidé de rejeter deux motions portant sur le droit de cité. Les thèmes soulevés dans ces interventions parlementaires (réduction des délais de résidence, double nationalité) font aussi l'objet du présent rapport, qui traite les principales questions en suspens dans le domaine de la nationalité. Une comparaison avec les législations d'autres États montre quelles solutions y ont été trouvées pour résoudre des problèmes similaires. Enfin, le rapport présente des solutions et émet des recommandations. Ainsi, le Conseil fédéral sera en mesure de procéder à une appréciation générale des attentes et des questions en suspens.

1.2 Modifications constitutionnelles rejetées concernant le droit de la nationalité des étrangers de la deuxième et de la troisième génération

En 1983, 1994 et 2004, le peuple suisse a rejeté par trois fois des modifications constitutionnelles visant à accorder la naturalisation facilitée aux jeunes étrangers qui ont grandi en Suisse.

La révision constitutionnelle de 1983 envisageait, outre la naturalisation facilitée des jeunes étrangers ayant grandi en Suisse, celle des réfugiés et des apatrides. Les commentaires et analyses qui suivirent la votation conclurent que le projet n'avait pas été rejeté parce qu'il proposait la naturalisation facilitée des jeunes étrangers mais parce qu'il prévoyait en même temps la naturalisation facilitée des réfugiés et des apatrides. Le projet présenté en 1994, qui portait uniquement sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers ayant grandi en Suisse, a été accepté par la majorité des votants, mais rejeté par la majorité des cantons. Par la suite, de nombreux cantons ont modifié leur législation au sens des projets qui avaient été présentés par la Confédération.

Dans son message du 21 novembre 2001 concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité¹, le Conseil fédéral proposait au Parlement deux modifications de la Constitution, l'une sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération, l'autre sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération, ainsi qu'une révision consécutive de la loi sur la nationalité. En publiant avant le scrutin déjà les dispositions légales qui découleraient des modifications

¹ FF 2002 1815

constitutionnelles, le Conseil fédéral entendait favoriser la transparence vis-à-vis des citoyens.

1.2.1 Rejet de la modification constitutionnelle relative à la naturalisation facilitée de la deuxième génération lors du scrutin du 26 septembre 2004

Un nouvel art. 38, al. 2^{bis}, de la Constitution fédérale prévoyait que la Confédération facilitât la naturalisation par les cantons des jeunes étrangers ayant grandi en Suisse.

La réglementation légale consécutive² proposait que le jeune étranger titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou d'un autre droit de séjour durable puisse former une demande de naturalisation facilitée auprès de l'autorité cantonale ou communale, à condition :

- d'être familiarisé avec le mode de vie suisse et de pouvoir communiquer dans l'une des langues nationales ;
- d'avoir accompli cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse ;
- d'avoir résidé en Suisse depuis la fin de la scolarité obligatoire jusqu'au moment du dépôt de la demande ;
- d'avoir résidé au moins deux ans dans le canton et la commune où s'effectue la naturalisation ;
- que l'un de ses parents soit ou ait été titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou d'un autre droit de séjour durable ;
- de s'être intégré en Suisse ;
- de se conformer à la législation suisse ;
- de ne pas compromettre la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Le projet constitutionnel concernant la deuxième génération d'étrangers a été rejeté le 26 septembre 2004 par 56,8 % des votants. Les raisons du rejet ont été exposées dans l'analyse Vox de novembre 2004³. Il en ressort que c'est essentiellement l'opinion des personnes interrogées à l'égard de la population étrangère résidant en Suisse qui a fait pencher la balance en faveur du oui ou du non.

Le rejet de la modification constitutionnelle visant à faciliter la naturalisation des jeunes étrangers de la deuxième génération signifie que le projet de loi consécutif est lui aussi caduc. Il est à noter qu'une demande de référendum aurait pu être déposée en cas d'acceptation de la modification constitutionnelle.

² <http://www.parlament.ch/f/se-schlussabstimmungstexte-buergerrecht-zweite-gen-d.pdf>

³ Publié dans l'Internet sous <http://www.politrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/042609f.html>, voir l'annexe 1.

1.2.2 Rejet de la modification constitutionnelle relative à l'acquisition de la nationalité suisse par la troisième génération lors du scrutin du 26 septembre 2004

Un nouvel art. 38, al. 1, de la Constitution fédérale prévoyait que la Confédération règle l'acquisition de la nationalité et des droits de cité par filiation, par mariage ou par adoption, mais aussi par la naissance en Suisse lorsque l'un des parents au moins y a grandi.

La réglementation légale consécutive⁴ prévoyait quant à elle que l'enfant de parents étrangers né en Suisse soit citoyen suisse à la naissance, si l'un des parents a accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et est titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis cinq ans au moment de la naissance de l'enfant.

Le projet de modification constitutionnelle concernant les étrangers de la troisième génération a été rejeté le 26 septembre 2004 par 51,6 % des votants. Les raisons du rejet ont été exposées dans l'analyse Vox de novembre 2004⁵. Ce sont les mêmes que celles évoquées au sujet de la deuxième génération (cf. ch. [1.2.1](#)).

1.3 Interventions parlementaires dès mai 2004

1.3.1 04.3226 Motion Hutter Jasmin. Interdire la double nationalité

Le 5 mai 2004, la conseillère nationale Jasmin Hutter a déposé une motion intitulée « Interdire la double nationalité », qui chargeait le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de loi visant à interdire la double nationalité en Suisse. Dans le développement, l'auteure de la motion demandait un retour à la pratique antérieure au 31 décembre 1991. L'art. 17 de la loi sur la nationalité, dans sa teneur d'alors, exigeait la renonciation à la nationalité étrangère si elle pouvait raisonnablement être attendue du requérant. La disposition n'était applicable qu'à la naturalisation ordinaire et non à la naturalisation facilitée et à la réintégration.

Le 16 février 2005, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion en indiquant que le Département fédéral de justice et police élaborerait jusqu'à fin 2005 un rapport qui portera notamment sur la double nationalité. Le Conseil fédéral procéderait alors à une appréciation globale des questions soulevées dans la motion.

Des explications circonstanciées concernant la double nationalité et la motion Hutter se trouvent dans la [partie 6](#) du présent rapport.

⁴ <http://www.parlament.ch/f/se-schlussabstimmungstexte-buergerrecht-dritte-gen-d.pdf>

⁵ Publiée dans l'internet sous:
<http://www.politrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/042609f.html> ;
pour de plus amples informations, voir ch. [1.2.1](#).

1.3.2 [04.3468](#) Motion Groupe des Verts. Naturalisations. Harmoniser les délais

Le 29 septembre 2004, le Groupe des Verts a déposé une motion qui chargeait le Conseil fédéral de présenter aux Chambres une révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse prévoyant l'harmonisation, dans toute la Suisse, des délais de naturalisation, conformément au projet du 3 octobre 2003 qui avait été adopté par le Parlement et qui n'avait pas été contesté durant la campagne précédant les votations.

Le 16 février 2005, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Dans sa réponse à la motion, le Conseil fédéral a déclaré qu'il partageait l'avis de l'auteur de la motion sur le caractère choquant de la disparité des délais de résidence actuellement en vigueur eu égard à la grande mobilité de la population. Il a néanmoins précisé que cela n'empêchait pas les cantons de prévoir déjà maintenant dans leur législation une réduction des délais de résidence cantonaux et communaux. Il a aussi rappelé que le Département fédéral de justice et police avait été chargé d'élaborer, jusqu'à fin 2005, un rapport qui aborderait aussi la question des délais de résidence.

Des explications circonstanciées concernant les délais de résidence et la motion du Groupe des Verts se trouvent dans la [partie 4](#) du présent rapport.

1.4 Interventions concernant la naturalisation au niveau communal et le droit de recours

Le 9 juillet 2003, le Tribunal fédéral rendait deux arrêts en matière de droit de la nationalité (ATF 129 I 217 et ATF 129 I 232), qui ont suscité de nombreuses interventions parlementaires aux niveaux fédéral et cantonal et des débats animés entre juristes. Dans le premier arrêt, le Tribunal fédéral annulait, pour la première fois, une décision communale de naturalisation par votation populaire pour cause de discrimination. Dans le second, il déclarait que le principe de la naturalisation par les urnes était contraire à la Constitution.

À la suite de ces arrêts, le conseiller aux États Thomas Pfisterer a déposé une initiative parlementaire ([03.454é](#), **Loi sur la nationalité. Modification**) prévoyant, d'une part, que les cantons puissent continuer à accorder la naturalisation par décision de l'assemblée communale ou par scrutin populaire, et, d'autre part, que le Tribunal fédéral ne puisse plus se prononcer sur les naturalisations ordinaires, mais uniquement sur des recours qui concernent la violation des garanties constitutionnelles de procédure.

La Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a estimé qu'il fallait prendre en considération l'initiative parlementaire. Le 9 décembre 2003, le Conseil des États a décidé de donner suite à l'initiative par 25 voix contre 9.

Le projet de loi de la CIP-E, qui a été élaboré en collaboration avec trois experts et un juge fédéral, vise à concilier la naturalisation par le peuple, pratiquée de longue date dans de nombreux cantons et régions, avec les exigences de l'État de droit.

S'agissant des naturalisations par le peuple à l'échelon de la commune, la CIP-E préconise une formule stipulant qu'il appartient aux cantons de fixer la procédure et que les décisions de naturalisation doivent être motivées. Elle ne prévoit pas

de nommer l'organe de décision. Le projet propose en outre l'introduction d'un droit de recours contre les naturalisations ordinaires à l'échelon cantonal.

Dans le but de renforcer la protection de la personnalité, les cantons veilleront, lors de la naturalisation, au respect de la sphère privée et ne rendront publiques que les données personnelles nécessaires à la naturalisation.

Le projet de loi a été adopté par le Conseil fédéral le 2 décembre 2005, le Conseil des Etats en a fait de même le 14 décembre 2005 (par 31 contre 6 voix). Au Conseil national, deux initiatives parlementaires ont été déposées suite aux arrêts cités du Tribunal fédéral. La première, datée du 3 octobre 2003 ([03.455n](#) **lv. pa. Joder. Naturalisations. Accroître le pouvoir des cantons et des communes**), demande que les cantons et les communes puissent octroyer leur droit de cité comme ils l'entendent et déterminer eux-mêmes l'organe compétent et la procédure à suivre. Contrairement à l'initiative parlementaire Pfisterer, cependant, elle exclut que les tribunaux puissent examiner quant au fond la décision de naturalisation. Le 22 avril 2004, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a donné suite à l'initiative par 13 voix contre 12. Le 3 octobre 2005, le Conseil national a néanmoins décidé, par 104 contre 73 voix, de ne pas suivre l'avis de sa commission et de rejeter l'initiative.

Datée du 8 octobre 2004, la deuxième initiative poursuit un but légèrement différent ([04.471](#) **lv. pa. Markwalder. Loi sur la nationalité. Modification partielle**). Selon le texte de l'initiative, la loi sur la nationalité est à compléter, à propos de la naturalisation ordinaire, de manière à ce que les cantons soient libres de choisir la procédure de la naturalisation ordinaire, à l'exception toutefois des naturalisations en votation populaire qui sont à exclure. Seront valables les décisions accordant la nationalité qui auront été prises par une assemblée communale, à condition que la procédure choisie soit conforme au droit constitutionnel et que les décisions en question soient accompagnées d'une justification. Enfin, les personnes dont la demande de naturalisation aura été rejetée seront autorisées à recourir devant le Tribunal fédéral pour non-respect des droits inscrits dans la Constitution.

Les arrêts du Tribunal fédéral ont suscité de fortes réactions dans les cantons où les décisions de naturalisation sont traditionnellement prises dans le cadre d'assemblées communales ou de scrutins populaires, et relèvent donc d'un acte politique.

Aussi, les cantons de Schwyz, de Lucerne et d'Argovie ont-ils **chacun** déposé **une initiative cantonale** visant, pour l'essentiel, les mêmes objectifs que les initiatives parlementaires Pfisterer et Joder déposées l'une au Conseil national, l'autre au Conseil des États.

L'initiative du canton de Schwyz ([03.317é](#) **Procédure de naturalisation**), déposée le 10 novembre 2003, demande que l'octroi de la nationalité suisse demeure un acte de nature politique et ne puisse être obtenu par voie judiciaire ; que la souveraineté cantonale en matière de procédure soit garantie ; et que cette dernière soit équitable et menée de manière à respecter la dignité et les droits de la personnalité de ceux qui ont déposé une demande de naturalisation.

L'initiative du canton de Lucerne ([04.306é](#) **Naturalisations. Adaptation des bases légales**), déposée le 28 juin 2004, demande que soient garanties, au niveau cantonal, des procédures harmonisées, équitables et transparentes ; que les assemblées communales et les parlements communaux conservent la

compétence de prendre des décisions de naturalisation ; et que l'octroi de la nationalité suisse ne puisse être obtenu par voie judiciaire.

Déposée le 10 novembre 2004, l'initiative du canton d'Argovie ([04.309 Naturalisations](#)) demande que l'art. 38, al. 4, de la Constitution fédérale soit modifiée de façon à ce que les électeurs de chaque commune puissent indiquer dans le règlement communal quel est l'organe compétent pour accorder le droit de cité communal. Les décisions prises par cet organe en matière de naturalisation seraient définitives.

Par ailleurs, l'Union démocratique du centre (UDC) a lancé, le 6 avril 2004, une initiative populaire « pour des naturalisations démocratiques ». Elle vise à donner au corps électoral de chaque commune la compétence de décider quel organe accorde le droit de cité communal. Les décisions de cet organe seraient définitives.

1.5 Elaboration du rapport

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police d'élaborer, jusqu'à fin 2005, un rapport sur les questions en suspens dans le domaine de la nationalité. A cette fin, l'Office fédéral des migrations a constitué un groupe de travail formé de représentants des services fédéraux intéressés et de plusieurs cantons. Étaient représentés les cantons de Zurich, Argovie, Lucerne et Vaud, la Commission fédérale des étrangers (CFE), l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'Office fédéral de l'état civil (OFEC), la Direction du droit international public et le Service des Suisses de l'étranger du DFAE ainsi que la Section des obligations militaires du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

Les membres du groupe de travail ont eu d'abord la possibilité de s'exprimer sur le projet, puis se sont réunis, le 23 août 2005, pour épurer le rapport. Celui-ci a ensuite été soumis pour avis à la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil (à laquelle participent la plupart des autorités cantonales de naturalisation).

Partie 2: Facilités de naturalisations pour les jeunes étrangers de la deuxième et de la troisième génération

2.1 Le point de la situation

Le 26 septembre 2004, le peuple et les cantons ont rejeté un projet de révision constitutionnelle concernant la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération. Un autre projet constitutionnel, portant sur l'acquisition, à la naissance, de la nationalité suisse par les jeunes étrangers de la troisième génération, a également essuyé un refus. En revanche, une modification de la loi sur la nationalité – qui ne nécessitait aucune révision constitutionnelle – visant à introduire des émoluments couvrant les frais ainsi que des facilités de naturalisation pour les personnes ayant déjà possédé la nationalité suisse a été acceptée. Le rapport ne s'arrête pas à cette modification de loi vu qu'elle ne concerne aucun point en suspens dans le domaine de la nationalité⁶.

2.2 Facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers de la deuxième génération

En introduisant la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers de la deuxième génération, l'on aurait pris en considération le fait que les individus concernés ont grandi en Suisse et qu'ils y sont pour cette raison généralement mieux intégrés que les étrangers venus plus tard en Suisse. Toutefois, il est vrai qu'un séjour plus long ne garantit pas forcément une meilleure intégration. C'est ce que révèlent les expériences faites p. ex. avec les fondamentalistes ou les mariages forcés, même s'il ne s'agit en l'occurrence que de cas isolés, exceptionnels. La familiarisation avec les conditions de vie en Suisse constituant toutefois une condition générale à la naturalisation, l'on peut admettre que les jeunes étrangers insuffisamment intégrés ne sont normalement pas naturalisés si les autorités cantonales et communales ont vérifié ce point.

Plusieurs cantons ont d'ores et déjà introduit des facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers de la deuxième génération. Il s'agit notamment des cantons ayant signé, le 16 décembre 1994, la convention de réciprocité sur les conditions cantonales requises pour la naturalisation des jeunes étrangers⁷ (BE, FR, GE, JU, NE, VD et ZH). Mais d'autres encore facilitent la naturalisation des jeunes étrangers ([voir l'annexe 3](#), « Comparaison juridique entre cantons des conditions de naturalisation des jeunes étrangers »). Les cantons ainsi que les communes – dans les limites fixées par le droit cantonal – demeurent libres d'accorder, dans leur sphère de compétence, des facilités de naturalisation aux personnes concernées.

⁶ De plus amples explications concernant cette révision de loi se trouvent sur une circulaire de l'Office fédéral des migrations, datée du 23 juin 2005; elle est accessible dans l'Internet sous: http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Auslaender/Einb_rgerung/Circulaire_r_vision_LN_010106_f.pdf.

⁷ [Voir l'annexe 2.](#)

Suite au rejet de la modification constitutionnelle, le principe selon lequel le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus compte double reste ancré dans le droit fédéral (art. 15, al. 2, LN). Certaines facilités de naturalisation existent donc encore pour les jeunes étrangers au niveau fédéral.

À cet égard, il convient de mentionner que des facilités de naturalisations sont prévues pour les étrangers de la deuxième et de la troisième génération dans les législations de nombreux autres États européens. La Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège et la Suède par exemple accordent aux étrangers de la deuxième génération la nationalité sur simple déclaration ([voir l'annexe 4](#)).

2.3 Acquisition de la nationalité pour les jeunes étrangers de la troisième génération

Dans les cantons qui connaissent des facilités de naturalisation pour la deuxième génération d'étrangers, les jeunes de la troisième génération peuvent en bénéficier également. Il se pose toutefois la question si et, le cas échéant, dans quelle mesure les cantons peuvent prévoir des facilités de naturalisation pour la troisième génération. Le droit fédéral prescrit simplement que la Confédération doit délivrer une autorisation fédérale de naturalisation⁸. L'étranger ne peut demander l'autorisation que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans – le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus comptant double –, s'il s'est intégré dans la communauté suisse, s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses, se conforme à l'ordre juridique suisse et ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Les cantons peuvent donc accorder des facilités de naturalisation aux enfants de la troisième génération dans les limites des conditions d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. Le 23 février 2005, une motion dans ce sens a été adoptée dans le canton du Jura (n° 757, motion Emilie Schindelholz ; [voir l'annexe 5](#)). Une demande analogue visant à une modification de loi a été déposée, le 29 octobre 2004, auprès du Grand Conseil du canton de Genève (n° PL 9417 ; [voir l'annexe 6](#)). Aux termes de ce projet de loi, l'étranger de deuxième ou de troisième génération domicilié à Genève peut demander la nationalité genevoise sans avoir à justifier d'une durée de résidence dans le canton.

En Europe, des pays comme la Belgique, la France et les Pays-Bas accordent à la naissance la nationalité aux étrangers de la troisième génération ([voir l'annexe 4](#)).

2.4 Conclusion

Le rejet des modifications de la Constitution lors du scrutin du 26 septembre 2004 signifie qu'il faut renoncer à introduire, dans la législation fédérale, des facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers de la deuxième et de la troisième génération (voir ch. [1.2.1](#) et [1.2.2](#)). Vu les résultats de la votation, il ne semble pas opportun de présenter un nouveau projet de révision dans un proche avenir. La Confédération peut néanmoins prévoir, dans le cadre de son pouvoir de

⁸ Art. 12ss de la loi sur la nationalité (LN, RS 141.0)

légiférer, des facilités d'ordre général qui contribuent à simplifier la naturalisation des jeunes de deuxième et troisième génération.

La Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil – où sont représentés les autorités de naturalisation de la plupart des cantons – fait toutefois observer que le besoin de définir, dans le droit fédéral, des facilités de naturalisation uniformes pour les jeunes étrangers des deuxième et troisième générations subsiste à plus long terme, en dépit du résultat du scrutin du 26 septembre 2004.

Toutefois, les cantons peuvent introduire, dans leurs législations, des facilités de naturalisation concrètes pour les étrangers de la deuxième et de la troisième génération. Ils sont en effet libres d'introduire, dans leur droit interne et dans les limites du droit fédéral, de telles facilités. Tout effort dans ce sens est à saluer.

S'agissant de la naturalisation facilitée de la *deuxième génération*, les cantons peuvent reprendre la réglementation proposée en automne 2004 par la Confédération, pour autant que la condition fédérale de résidence pour la naturalisation ordinaire soit respectée (avoir résidé en Suisse pendant douze ans, le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus comptant double). Sous l'angle du droit fédéral, les jeunes étrangers qui sont nés et ont grandi en Suisse peuvent donc demander la naturalisation dès qu'ils ont onze ans révolus.

En revanche, la réglementation prévue pour les étrangers de la *troisième génération* ne peut pas être reprise telle quelle. Les cantons ne sauraient en effet introduire, dans leur droit interne, l'acquisition automatique de la nationalité à la naissance pour les enfants de la troisième génération. Ils peuvent tout au plus se rapprocher d'une telle réglementation en prévoyant une procédure aussi simple que possible au moment où ces enfants remplissent les conditions fédérales de résidence minimales. Les enfants de la troisième génération qui sont nés en Suisse et y ont grandi remplissent les exigences fédérales pour la naturalisation à l'âge de onze ans révolus, c.-à-d. quand ils ont résidé formellement pendant douze ans – le temps entre la dixième et la onzième année comptant double – en Suisse au sens de la loi sur la nationalité (art. 15, al. 2, LN). Une procédure particulièrement simple consisterait à permettre l'acquisition de la nationalité par une déclaration unilatérale. Les cantons pourraient prévoir p. ex. qu'un enfant de la troisième génération peut acquérir le droit de cité cantonal et communal à l'âge de onze ans sur la base d'une déclaration unilatérale. À condition toutefois d'obtenir encore l'autorisation fédérale. Celle-ci peut être requise auprès des autorités fédérales sur la base d'un rapport cantonal. Vu qu'il s'agit d'enfants qui vivent en Suisse depuis leur naissance et y suivent l'école obligatoire, ce rapport peut rester sommaire. Ainsi, l'autorisation fédérale de naturalisation peut être octroyée sans être obligé de consentir de gros efforts.

Les cantons pourraient également prévoir qu'un enfant de la troisième génération obtient automatiquement le droit de cité cantonal et communal dès lors qu'il reçoit l'autorisation fédérale de naturalisation. En effet, les cantons et les communes ne sont pas tenus de fixer des conditions de résidence ou d'aptitude en plus des conditions fédérales de naturalisation.

Partie 3: Simplification de la procédure

3.1 La procédure de naturalisation ordinaire

Les explications fournies ici portent sur la procédure actuelle. Un survol historique de la question figure dans [l'annexe 7](#).

L'art. 12 de la loi sur la nationalité arrête que dans la procédure ordinaire de naturalisation, la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune. La naturalisation n'est toutefois valable que si une autorisation fédérale a été accordée par l'office compétent.

La Suisse applique une procédure de naturalisation à trois niveaux impliquant la Confédération, la commune et le canton. La naturalisation ressortit à la commune et au canton, qui peuvent fixer leurs propres exigences en la matière, exigences qui viennent s'ajouter à celles de la Confédération.

Dans la loi sur la nationalité, la Confédération définit les principes régissant la naturalisation ordinaire ; le délai fédéral de résidence y est fixé à douze ans (le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus comptant double). Avant l'octroi de l'autorisation, on s'assurera de l'aptitude du requérant à la naturalisation. Aux termes de l'art. 14 LN, on examinera en particulier si le requérant s'est intégré dans la communauté suisse, s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses, se conforme à l'ordre juridique suisse et ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Avant de délivrer l'autorisation fédérale de naturalisation, l'Office fédéral des migrations vérifie si le candidat fait l'objet d'une procédure pénale en Suisse ou à l'étranger ou s'il a un casier judiciaire, autant d'éléments constituant un obstacle à la naturalisation. Par ailleurs, le Service d'analyse et de prévention (SAP) de l'Office fédéral de la police (Fedpol) examine, à la demande de l'Office fédéral des migrations, si la naturalisation du candidat constitue un risque pour la sécurité de la Suisse (exemple: contacts avec des milieux terroristes).

Si le candidat ne remplit pas les conditions requises par le droit fédéral, la Confédération n'accorde pas l'autorisation fédérale de naturalisation, ce qui signifie, en d'autres termes, que le droit de cité ne pourra lui être accordé dans le canton et la commune. Lorsque les conditions légales fédérales ne sont pas remplies, la Confédération dispose donc d'un droit de veto contre l'octroi du droit de cité communal et cantonal.

Les relations entre la Confédération, les cantons et les communes se sont considérablement simplifiées au cours des dernières années. Normalement, les cantons ou les communes reçoivent directement les demandes qu'elles soumettent à un examen formel et matériel ; seules les requêtes remplissant les conditions cantonales et communales sont transmises à l'Office fédéral des migrations. Les simplifications sont intervenues suite à des conventions bilatérales entre Confédération et cantons. La procédure n'est toutefois pas uniforme ; selon le canton, la commune accorde par exemple le droit de cité communal avant ou après l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation.

La procédure diffère fortement selon les cantons et les communes, ce qui est à mettre au compte du fédéralisme. La compétence cantonale et – là où le prévoit le droit cantonal – communale en matière de naturalisation ordinaire n'a jamais été remise en question au plan politique ces dernières années.

3.2 Propositions du Conseil fédéral contenues dans le message du 21 novembre 2001 concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité

Dans son message du 21 novembre 2001, le Conseil fédéral constatait que l'étape de l'autorisation fédérale de naturalisation n'était plus nécessaire ; il suffirait que la Confédération donne son accord aux naturalisations de la commune ou du canton, procédure plus simple, plus rapide et plus efficace.

Avec les trois étapes de la naturalisation, la procédure serait complexe et ne serait plus appropriée dans sa forme actuelle. Une commission spéciale du Conseil national l'avait du reste aussi constaté dans une motion qui invitait le Conseil fédéral à simplifier la procédure⁹.

Dans la partie du message qui concernait la base constitutionnelle pour la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération, le Conseil fédéral proposait aussi une modification de l'art. 38, al. 2, Cst. Aux termes de ce dernier, la Confédération édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation. Pour supprimer la nécessité d'obtenir cette autorisation, il faudrait donc modifier la Constitution.

Comme la Confédération disposait déjà d'une compétence de légiférer dans le domaine de la naturalisation ordinaire, à savoir celle d'édicter des lignes directrices fondamentales, le Conseil fédéral jugeait opportun, pour plus de clarté, de remplacer le terme de « dispositions minimales » par celui de « principes » ; il voulait également rayer de la Constitution la nécessité d'obtenir l'autorisation de naturalisation.

Le Conseil fédéral et le Parlement étaient d'avis que, dans le domaine de la naturalisation ordinaire, la Confédération devrait se limiter à l'avenir à un droit d'approbation ; la lourde procédure relative à l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation deviendrait ainsi caduque et pourrait être supprimée. Il en résulterait une simplification de la procédure de naturalisation. Des doublons pourraient être évités, vu que le canton et la commune examinent déjà si les conditions d'une naturalisation sont remplies.

La Confédération se bornerait donc pour l'essentiel à empêcher la naturalisation de personnes qui ne se conforment pas à la législation suisse ou qui mettent en péril la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. La procédure proposée est d'ailleurs déjà utilisée dans les limites de la législation actuelle, en accord avec les cantons, pour un grand nombre de naturalisations ordinaires, mais elle n'est pas encore réglée sous cette forme dans la loi sur la nationalité.

Dans la campagne qui a précédé les scrutins du 26 septembre 2004 sur la deuxième et la troisième génération d'étrangers, l'abolition de l'autorisation fédérale de naturalisation et son remplacement par un simple droit d'approbation de la Confédération n'ont pas été l'objet de controverses vu qu'ils n'étaient pas

⁹ [99.3573](#) Motion CdG CN du 19 novembre 1999. Application de la loi sur la nationalité. Durée de la procédure de naturalisation.

mis en question. Par ailleurs, dans le cadre de la procédure de consultation, seuls deux cantons ont désapprouvé cette proposition.

3.3 Simplifications de la procédure envisageables à l'échelon des cantons

Presque tous les cantons ont modifié, au cours de ces dernières années, leur procédure de manière à ce que les demandes de naturalisation puissent être déposées auprès du canton ou de la commune. Ainsi, les documents sont-ils examinés au niveau cantonal ou communal déjà. Les données personnelles, l'état civil, le nombre de personnes incluses dans la demande ainsi que l'exigence de la résidence sont vérifiées d'entrée de jeu, si bien que la Confédération n'a plus besoin de se procurer elle-même les documents nécessaires, ce qui ne serait de toute manière plus opportun et réalisable vu les quelque 20'000 demandes de naturalisation ordinaire déposées annuellement. Près de la moitié des cantons ont leur propre formulaire, qui peut également être utilisé au niveau fédéral (et généralement au niveau communal). Plus de la moitié des cantons transmet à l'office fédéral compétent une feuille de décision, avec les données personnelles utiles, où sont indiquées les décisions du canton et / ou de la commune. Après examen de la demande, l'office peut se contenter de confirmer – en apposant son sceau sur la feuille – que l'autorisation fédérale a été octroyée ([voir l'annexe 8](#), « Naturalisation ordinaire, déroulement procédural »).

Les simplifications dont il a été question permettent d'accélérer la procédure et d'éviter les doublons entre la Confédération, les cantons et les communes. On pourrait envisager des simplifications de procédure au niveau cantonal et communal qui supprimeraient d'autres doublons entre le canton et la commune, accéléreraient la procédure et la rendraient plus transparente pour le requérant. Il peut du reste aussi y avoir des doublons dans les cantons et les communes. Tel est par exemple le cas lorsque la commune de domicile et la commune bourgeoise traitent parallèlement les demandes. Les cantons et les communes sont compétents pour optimiser, en cas de besoin, la procédure de naturalisation à leur échelon.

Les communes peuvent simplifier la procédure de naturalisation notamment en conférant à une seule et même instance la compétence d'examiner puis de traiter les demandes de naturalisation. Elles pourraient par exemple transférer la compétence du législatif à l'exécutif. De cette manière, l'administration communale ou une commission de naturalisation désignée par l'exécutif et disposant d'un droit de regard dans les dossiers peut effectuer les examens nécessaires et proposer à l'exécutif d'accepter ou de rejeter la demande. Il est envisageable aussi qu'une commission de naturalisation soit instaurée par le peuple ou le législatif. Ainsi, les décisions infondées pourraient être évitées et les refus dûment motivés ([voir l'annexe 9](#), « Compétences des autorités communales »).

Les cantons ont eux aussi la possibilité de transférer la compétence d'octroyer le droit de cité cantonal du législatif à l'exécutif ou – solution la plus simple – à l'administration cantonale ([voir l'annexe 10](#), « Compétences des autorités cantonales »).

Pour que la procédure soit la plus simple possible, il faudrait, que le requérant ne doive remplir qu'un seul formulaire, utilisable aux échelons communal, cantonal et fédéral ;

que la demande puisse être déposée auprès de la commune de domicile ou du canton ;

qu'il soit établi un rapport d'enquête succinct contenant toutes informations utiles en vue de la décision, telles que les indications sur l'intégration, les connaissances linguistiques, les éléments relevant du droit pénal, les condamnations pénales pour mineurs, les poursuites, les dettes fiscales, etc. ;

que le traitement de la demande et la compétence de décider aux échelons communal et cantonal ne ressortissent pas en parallèle à une autorité législative et à une autorité exécutive ;

que le droit de cité communal soit octroyé d'abord, et ensuite seulement le droit de cité cantonal ; et que

que la demande ne soit transmise à l'Office fédéral des migrations qu'au terme des procédures communale et cantonale – pour autant que la compétence à l'échelon cantonal ne ressortisse pas à une autorité législative comme le Grand Conseil – et ne soit accompagnée que des documents essentiels (rapport d'enquête). La procédure se trouverait encore davantage simplifiée si la Confédération pouvait apposer son sceau sur la feuille de décision du canton.

3. 4 Conclusion et recommandations

3.4.1 Conclusion

3.4.1.1 Variante 1 :

Remplacement de l'autorisation fédérale de naturalisation par une approbation fédérale

Le remplacement de l'autorisation fédérale de naturalisation par un droit fédéral d'approbation n'a été contesté ni au Parlement ni lors de la campagne ayant précédé la votation populaire du 26 septembre 2004. Il serait donc envisageable d'élaborer un nouveau projet constitutionnel et un nouveau projet législatif. Une telle solution demeure souhaitable. Elle suppose toutefois une modification de l'art. 38, al. 2, Cst. Lors de la votation du 26 septembre 2004, le peuple a rejeté non seulement la modification constitutionnelle sur la naturalisation facilitée des étrangers de la deuxième génération et l'acquisition de la nationalité suisse à la naissance par les étrangers de la troisième génération, mais aussi la suppression de l'autorisation fédérale de naturalisation prévue à l'art. 38, al. 2, Cst. Or ce deuxième rejet s'explique par le fait que cet objet avait été soumis au peuple en même temps que la naturalisation de la deuxième et de la troisième génération d'étrangers. On pourrait donc songer à élaborer un projet constitutionnel portant sur la seule suppression de l'autorisation fédérale de naturalisation, tout en respectant la volonté du souverain. On peut toutefois se demander si un projet constitutionnel limité à cette seule question n'a pas une portée trop restreinte pour justifier une procédure aussi vaste et complexe que le nécessite une modification de la Constitution. Ce d'autant plus qu'en pratique l'autorisation fédérale de naturalisation qui, délivrée en début de procédure, devait permettre d'obtenir le droit de cité cantonal et le droit de cité communal, a progressivement cédé la place à l'approbation, par la Confédération, d'une naturalisation ayant été au moins partiellement octroyée dans le canton et la commune. Les efforts peuvent être poursuivis dans ce sens tout en maintenant formellement la notion d'autorisation fédérale de naturalisation. Pour les motifs invoqués, il n'y a pas

lieu, actuellement, de poursuivre l'examen de la variante visant l'introduction du droit d'approbation.

3.4.1.2 Variante 2 :

Suppression de l'autorisation fédérale de naturalisation, la naturalisation ordinaire étant de la seule compétence des cantons et des communes

La suppression, dans la Constitution fédérale, de l'autorisation fédérale de naturalisation sans l'introduction simultanée d'un droit d'approbation pourrait se justifier par des simplifications administratives, une baisse des frais de naturalisation pour les candidats et une accélération de la procédure.

Toutefois, la suppression pure et simple de l'autorisation fédérale de naturalisation aurait pour conséquence que la Confédération ne pourrait plus exercer de contrôle sur les naturalisations à l'échelon communal et cantonal. Elle ne serait plus en mesure de remplir sa fonction d'autorité de surveillance et d'empêcher, au sens d'un droit de veto, la naturalisation des requérants qui ne remplissent manifestement pas les conditions fédérales. Par ailleurs, le travail administratif ne diminuerait en fait que légèrement vu qu'il faudrait quand même examiner si le candidat compromet la sûreté intérieure ou extérieure du pays et si des informations disponibles au niveau fédéral s'opposent à la naturalisation.

Pour les raisons invoquées, la variante préconisant la suppression pure et simple de l'autorisation fédérale de naturalisation ne saurait être sérieusement envisagée.

3.4.1.3 Variante 3:

Prévoir une durée maximale de procédure pour les cantons et les communes

Aux termes de l'art. 38, al. 2, de la Constitution fédérale, la Confédération édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation. Il est envisageable de prescrire aux cantons et aux communes une limite de temps pour traiter la demande. Etant donné que plusieurs cantons connaissent une procédure de naturalisation compliquée et complexe, il faudrait toutefois prévoir des délais relativement longs, de trois ans par exemple. Mais une telle solution serait sans doute donner un mauvais signal à certains cantons. Parmi ceux qui procèdent de manière efficace et rapide, certains pourraient en effet être tentés de revoir leur pratique en fonction du nouveau délai. Par ailleurs, il se pose la question de la mise en œuvre du délai maximum. Que se passerait-il en cas de non-respect du délai et si le dépassement était imputable à l'attitude du requérant? Une telle réglementation venant de la Confédération pourrait avoir un effet contraire au but poursuivi en ce sens qu'elle pourrait susciter une réaction au niveau local et contribuer à ce que davantage de demandes de naturalisation soient rejetées. Cette variante ne peut donc être envisagée.

3.4.1.4 Variante 4 :

Maintien de la réglementation actuelle

La réglementation de la procédure de naturalisation ordinaire peut être maintenue telle que fixée dans la loi sur la nationalité. Ce maintien est possible sans inconvénient notoire, puisque, au cours de ces dernières années, l'Office fédéral des

migrations a pu, d'entente avec presque tous les cantons, simplifier la procédure entre la Confédération et les cantons en ce sens que la procédure est engagée auprès du canton ou de la commune. Par ailleurs, le dossier n'est transmis à la Confédération que lorsque tous les examens formels et matériels pertinents ont été effectués.

3.4.2 Recommandations

Les cantons sont invités à contribuer à simplifier autant que faire se peut les procédures entre la Confédération, les cantons et les communes (cf. en particulier ch. [3.3](#)). Le groupe de travail rappelle que des décisions de naturalisation rendues par des autorités exécutives vont dans ce sens. La naturalisation nécessite un travail moindre si la procédure communale est close au moment de transmettre la demande à la Confédération en vue de l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. La situation est plus favorable encore – pour autant que la compétence à l'échelon cantonal ne ressortisse pas à une autorité législative – si la procédure est également close au niveau cantonal au moment de cette transmission. Il est donc judicieux que les cantons délivrent d'abord les droits de cité communal et cantonal (sous réserve de l'obtention de l'autorisation fédérale) avant de transmettre le dossier à la Confédération. Il serait utile que la Confédération adresse une circulaire aux cantons en revenant plus largement aux simplifications de procédure entre la Confédération, les cantons et les communes.

En règle générale, la Confédération doit se contenter de vérifier – pour les demandes de naturalisation ordinaire – s'il existe au niveau fédéral des informations excluant une naturalisation (démarches concernant le respect de la législation suisse et l'existence d'un risque pour la sûreté intérieure ou extérieure du pays). S'agissant de l'examen des autres exigences (conditions de résidence ; intégration ; familiarité avec le mode de vie et les usages suisses ; respect des obligations financières en cas de faillite et remboursement des dettes fiscales), la Confédération pourra s'appuyer, dans une large mesure, sur les rapports cantonaux. Les conditions de naturalisation du droit cantonal concordent en l'occurrence avec celles de la Confédération.

Partie 4: Délais de résidence

4.1 Le point de la situation

La procédure suisse de naturalisation est particulière en ce sens que le candidat doit respecter outre le délai de résidence fédéral, également les différents délais cantonaux et communaux.

Il est déterminant que le candidat remplisse les conditions de résidence pour établir s'il est intégré au sein de la communauté suisse et accoutumé au mode de vie et aux usages suisses. Le législateur part de l'idée qu'une personne ayant vécu en Suisse pendant une longue période de sa vie est en principe suffisamment intégrée.

D'après l'art. 15 LN, le délai de résidence fédéral pour la naturalisation ordinaire est de douze ans. Dans le calcul de ces douze ans, le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus compte double (art. 15, al. 2, LN). Par ailleurs, la loi sur la nationalité prévoit des délais de résidence réduits pour des cas exceptionnels, notamment à l'art. 15, al. 3 (les conjoints forment simultanément une demande d'autorisation), à l'art. 27, al. 1 (étranger marié avec un ressortissant suisse), à l'art. 31 (enfant de père suisse), aux art. 58a et 58b (enfants de Suissesses) ainsi que pour la réintégration conformément aux art. 18 à 23 et 58 LN.

4.2 Survol historique

En 1848, le délai de résidence fédéral pour la naturalisation ordinaire n'existait pas. Il appartenait aux cantons eux-mêmes de fixer la période de résidence requise pour déposer une demande de naturalisation.

La loi sur la nationalité du 3 juillet 1876 prévoyait un délai de résidence de deux ans et laissait les cantons libres de prolonger ce délai. Cette réglementation devait permettre d'éviter les abus les plus graves, notamment d'empêcher le choquant « bradage des droits de cité cantonal et communal ». La loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 25 juin 1903 n'exigeait toujours pas plus de deux ans de résidence en Suisse.

La première modification apparaît dans la loi fédérale du 26 juin 1920. Afin de s'assurer que les candidats acquièrent mieux la « mentalité suisse » et en vue de garantir leur « assimilation », la loi prévoyait d'accorder l'autorisation du Conseil fédéral uniquement aux candidats ayant, dans les douze années précédant le dépôt de la demande, vécu au moins six ans en Suisse en possession d'une autorisation de séjour ou d'établissement en règle. Les étrangers nés en Suisse et qui y avaient vécu au moins dix ans jusqu'à l'âge de vingt ans révolus, pouvaient obtenir l'autorisation de naturalisation à condition qu'ils aient, dans les cinq années avant la demande, habité au moins trois ans en Suisse, dont deux sans interruption.

La loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1953, prévoyait un délai de résidence nettement plus strict. Selon l'art. 15, al. 1, LN, seuls les étrangers ayant résidé au moins douze ans au total en Suisse, dont trois au cours des cinq années précédant la demande, pouvaient déposer une demande de

naturalisation. Toutefois, l'al. 2 prévoyait que, pour le calcul des douze ans de résidence, le temps que le requérant avait passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus comptait double. Cette réglementation s'applique encore actuellement.

4.3 Définition de la résidence selon le droit fédéral

Au sens du droit fédéral, la résidence est la présence en Suisse conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers (art. 36, al. 1, LN). Un court séjour hors de Suisse avec l'intention d'y revenir n'interrompt pas la résidence (art. 36, al. 2, LN). En revanche, la résidence prend fin lorsque l'étranger déclare son départ à la police des étrangers ou s'il réside pendant plus de six mois à l'étranger (art. 36, al. 3, LN). En pratique, on déduit de cette clause que celui qui a séjourné pendant plus de six mois à l'étranger au cours d'une année a interrompu la résidence en Suisse ; seul le temps effectivement passé en Suisse au cours de l'année en question peut être imputé à la résidence. Celui qui, dans l'année, a séjourné en Suisse pendant à peine plus de six mois se verra en revanche imputer toute l'année comme temps de résidence dans le pays.

Il ressort de cette définition que la résidence a deux composantes : un élément effectif – soit le séjour effectif – et un élément légal – soit le séjour reconnu selon les dispositions sur la police des étrangers. La présence d'un seul des deux éléments ne saurait donc suffire. Celui qui séjourne effectivement en Suisse sans que ce séjour soit reconnu par la police des étrangers, ou celui qui dispose d'une autorisation de séjour de la police des étrangers mais sans séjourner effectivement en Suisse, ne remplit pas la condition de résidence selon le droit fédéral.

En principe, tout séjour effectif légal en Suisse compte comme présence au sens des conditions de la naturalisation. Vu qu'il est difficile de prouver une présence, on demande en règle générale que ce soit un séjour attesté par les autorités. Cela concerne en particulier les personnes qui font des séjours réitérés en Suisse comme touristes.

Les expériences faites en pratique ont rendu nécessaire la distinction entre le séjour effectif en Suisse avant l'expiration du délai de douze ans fixé par la législation fédérale (le cas échéant avec un comptage double) et le séjour effectif après l'expiration dudit délai. Tant que la condition du délai de douze ans n'est pas remplie, le requérant doit être effectivement présent en Suisse au sens de l'art. 36 de la loi sur la nationalité. Une fois la condition remplie, on exige de la personne requérante simplement que son domicile civil, c'est-à-dire le centre de ses intérêts, se trouve en Suisse.

Tout séjour légal en Suisse compte en tant que séjour reconnu au sens de la police des étrangers. Dispose donc en principe d'un tel séjour l'étranger qui est en possession d'une autorisation de séjour ou d'établissement (livrets B et C), d'une autorisation de courte durée (livret L) ou dont la présence s'inscrit dans le cadre d'une procédure de demande d'asile (livret N) ou d'une admission provisoire (livret F). Toutes ces formes de séjour sont prises en compte au moment de vérifier si la condition du délai fédéral de résidence est remplie. Il est de surcroît exigé que le séjour légal soit effectif au moment de la naturalisation.

Pourquoi la loi fédérale sur la nationalité exige-t-elle, en guise de condition à la naturalisation, le séjour légal et non pas un droit de séjour durable sur la base d'une autorisation d'établissement voire de séjour?

La raison en est, d'une part, que la loi sur la nationalité accorde davantage d'importance aux attaches effectives avec la Suisse, qui résultent du séjour effectif, qu'à une autorisation de séjour durable. Le séjour effectif n'est toutefois pris en compte que s'il est légal. La seconde raison en est que la condition de résidence constitue une exigence formelle de la naturalisation, qui autorise simplement à entrer en matière sur la demande. Si elle est remplie, il faut passer à l'examen des conditions matérielles de la naturalisation – c'est-à-dire examiner si le requérant s'est intégré, s'il s'est accoutumé à notre mode de vie et s'il se conforme à l'ordre juridique suisse. Les demandes émanant de personnes qui ont vécu pendant des années dans notre pays en conformité avec l'ordre juridique suisse ne doivent être rejetées que s'il ressort de l'examen de leur cas spécifique qu'ils ne remplissent pas les conditions matérielles de la naturalisation.

Les requérants admis provisoirement (détenteurs du livret F) remplissent le critère du séjour légal en Suisse. Le fait qu'ils ne possèdent pas encore un droit de séjour définitif ne change rien au fait qu'ils ont établi des liens étroits effectifs avec notre pays, dans lequel ils ont vécu pendant de longues années ; il faut dès lors prendre en considération ce temps dans le cadre de l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. En règle générale cependant, seuls leurs enfants scolarisés en Suisse remplissent l'exigence du délai de résidence, vu que le temps passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus compte double.

Les requérants admis provisoirement doivent par ailleurs séjourner légalement en Suisse au moment de la naturalisation. Tel n'est pas le cas si le statut de l'admission provisoire a été levé entre-temps, si un délai de départ a été fixé et si le délai a expiré avant la naturalisation.

On constate que depuis un certain temps le législateur tend à rapprocher les titulaires de l'autorisation F de ceux de l'autorisation B. Suite à une révision partielle de l'ordonnance sur l'intégration, les personnes admises à titre provisoire dont le renvoi est illicite ou ne peut être raisonnablement exigé bénéficieront également de prestations en matière d'intégration. Par ailleurs, il est prévu de modifier l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE) en vue de faciliter l'accès au marché du travail aux personnes admises à titre provisoire. Lorsque celles-ci sont suffisamment intégrées en Suisse – ce qui est notamment le cas des enfants scolarisés dans notre pays –, il se justifie, au vu des critères fédéraux de résidence très sévères, qu'elles aient la possibilité d'acquérir la nationalité suisse.

Selon la pratique constante de l'Office fédéral des migrations, l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation dépend en principe de l'existence, au moment de la décision, d'une stabilité minimale en ce qui concerne le domicile en Suisse. Tel n'est pas le cas si un requérant réside en Suisse uniquement sur la base d'une procédure d'asile en cours¹⁰. Sa demande ne pourra être traitée que lorsque le dénouement de la procédure d'asile sera clarifié. En règle générale, la demande sera mise en suspens jusqu'à ce que cette procédure soit terminée.

¹⁰ Voir les réponses du Conseil fédéral à la motion [N 99.3082](#) et à la question ordinaire [N 00.1149](#).

4. 4 **Aperçu du droit en vigueur**

4.4.1 Délai de résidence fédéral

4.4.1.1 *Naturalisation ordinaire*

La naturalisation ordinaire dans un canton et une commune présuppose qu'une autorisation fédérale a été accordée (art. 12 LN).

Afin d'obtenir cette autorisation, le requérant doit en premier lieu remplir les conditions fédérales de résidence. À cet effet, il doit avoir résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête (art. 15, al. 1, LN). Dans le calcul des douze ans de résidence, le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus compte double (art. 15, al. 2, LN). Lorsque les conjoints forment simultanément une demande d'autorisation et que l'un d'eux remplit les conditions prévues aux al. 1 ou 2, un séjour de cinq ans, dont l'année qui précède la requête, suffit à l'autre s'il vit en communauté conjugale avec son conjoint depuis trois ans (art. 15, al. 3, LN). Ces délais s'appliquent également au requérant dont le conjoint a déjà été naturalisé à titre individuel (art. 15, al. 4, LN).

4.4.1.2 *Naturalisation facilitée*

La naturalisation facilitée concerne en premier lieu les conjoints de ressortissants suisses. Conformément à l'art. 27 LN, le requérant doit avoir résidé en Suisse pendant cinq ans en tout, dont l'année précédant le dépôt de la demande, et vivre depuis trois ans en communauté conjugale avec un ressortissant suisse.

En outre, un enfant étranger ayant un père suisse qui n'est pas marié avec la mère (art. 31 LN) bénéficie d'un délai de résidence réduit pouvant varier de un à trois ans selon l'âge de l'enfant. La même réglementation s'applique aux enfants de mère suisse, conformément aux articles 58a et 58b LN.

4.4.1.3 *Réintégration*

En vertu de l'art. 21, al. 2, LN, un requérant ayant perdu la nationalité suisse en raison de sa naissance à l'étranger peut formuler une demande de réintégration, même après expiration du délai de dix ans, s'il habite en Suisse depuis trois ans. L'art. 58 LN prévoit la réintégration d'anciennes Suissesses pour autant qu'elles aient des liens étroits avec la Suisse, notamment si elles résident en Suisse et y ont résidé pendant six ans en tout. Après expiration du délai de dix ans, la demande peut être présentée dans les cas de rigueur ou si la requérante réside en Suisse depuis une année.

4.4.1.4 *Droit futur*

Une modification de la loi sur la nationalité entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2006, selon laquelle différentes dispositions concernant les délais de résidence cités sous les chiffres [4.4.1.2](#) et [4.4.1.3](#) seront abrogées et remplacées par le critère des liens étroits avec la Suisse (par exemple dans le cas de réintégration selon l'art. 23, al. 2, LN ou de naturalisation facilitée des enfants de mère suisse, conformément à l'art. 58a LN).

4.4.2 Délais de résidence cantonaux

La durée de résidence exigée varie d'un canton à l'autre. Globalement, on peut distinguer trois catégories : les délais longs (8 à 12 ans), moyens (4 à 6 ans) et courts (1 à 2 ans). Dix cantons prescrivent une durée de résidence courte allant de deux à trois ans (AR, BE, FR, GE, JU, LU, NE, SH, VD, ZH) et quatorze exigent une durée de résidence moyenne de cinq à six ans (AG, AI, BL, BS, GL, GR, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, VS, ZG). Seuls deux cantons (NW et UR) imposent un long délai s'élevant de dix à douze ans (voir [l'annexe 11](#)).

4.4.3 Délais de résidence communaux

La durée de résidence communale est fixée en fonction du droit cantonal et varie en conséquence. Il peut arriver que le candidat à la naturalisation remplisse le délai de résidence fédéral, mais doive encore attendre six, huit ou même dix ans avant de satisfaire aux exigences cantonales ou communales. De nos jours où la mobilité joue un rôle toujours plus important, cette situation représente un obstacle considérable pour de nombreux candidats à la naturalisation.

4.5 **Comparaison des législations européennes**

En comparaison internationale, la durée de résidence de douze ans requise par la Suisse pour la naturalisation ordinaire est l'une des plus longues. Pour certaines catégories de personnes, comme les requérants d'asile, ce délai n'est toutefois pas plus long que dans certains autres pays d'Europe. Pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, le temps passé en Suisse en tant que requérant d'asile est considéré comme résidence légale. Ainsi, si la procédure d'asile par exemple a duré deux ans, un réfugié reconnu remplit les exigences fédérales en la matière dès qu'il a séjourné en Suisse pendant dix ans à partir de la reconnaissance de sa qualité de réfugié. Pour lui, la situation est la même que dans un pays qui exige une durée de résidence de dix ans pour la naturalisation (par exemple l'Autriche), mais qui ne prend pas en compte la durée de la procédure d'asile.

La plupart des pays d'Europe occidentale connaissent des délais de résidence de cinq à huit ans, quelques rares pays, de dix ans (par exemple : l'Italie, l'Autriche et l'Espagne). Toutefois, l'Italie et l'Autriche ont réduit la durée de résidence exigée à quatre ans pour les ressortissants des États membres de l'UE. Nous renvoyons le lecteur au tableau de [l'annexe 4](#) concernant la comparaison des législations européennes.

4.6 **Proposition de révision prévue dans le message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité**

Le projet de révision prévoyait la réduction du délai de résidence fédéral de douze à huit ans (dont trois ans durant les cinq années précédant le dépôt de la demande). Quiconque était titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou d'un droit de séjour durable, remplissait le délai de résidence. En revanche, pour la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération, le comptage à double, dans le calcul de la durée de résidence, du temps que le candidat à la naturalisation a passé en Suisse entre dix et vingt ans

révolus avait été abrogé. Les délais de résidence cantonaux et communaux ne devaient pas dépasser trois ans.

Les articles de loi proposés avaient la teneur suivante :

Art. 15 Résidence

- 1. Le candidat doit remplir les conditions suivantes en matière de résidence :
 - a) être titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement; ou d'un autre droit de séjour durable ; et
 - b) avoir résidé en Suisse pendant huit ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent le dépôt de la demande.*
- 2. Lorsque des conjoints qui vivent en communauté conjugale depuis trois ans forment simultanément une demande et que l'un remplit les conditions prévues à l'al. 1, un séjour de cinq ans, dont l'année qui précède le dépôt de la demande, suffit à l'autre.*
- 3. Les délais prévus à l'al. 2 s'appliquent également au requérant dont le conjoint a déjà été naturalisé à titre individuel.*
- 4. Les cantons fixent dans leur législation les délais de résidence prévus aux al. 1 à 3. Ils peuvent exiger des délais de résidence sur leur territoire ou sur celui de la commune n'excédant pas trois ans.*

Cette révision est devenue caduque suite au rejet du projet constitutionnel.

4.7 [04.3468](#) Motion Groupe des Verts « Naturalisations. Harmoniser les délais »

Le 29 septembre 2004, le Groupe des Verts a déposé une motion invitant le Conseil fédéral à harmoniser les délais de naturalisation.

La teneur de l'intervention était la suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux chambres une révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse prévoyant l'harmonisation, dans toute la Suisse, des délais de naturalisation, conformément au projet du 3 octobre 2003 qui a été adopté par le Parlement et qui n'a pas été contesté durant la campagne précédant les votations.

- 1. Est réputé remplir les conditions de résidence quiconque :
 - a) possède une autorisation de séjour ou d'établissement ou un autre droit de séjour permanent, et
 - b) a résidé en Suisse pendant huit ans au total, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête.*
- 2. Lorsque des conjoints qui vivent depuis trois ans en communauté conjugale forment simultanément une demande d'autorisation et que l'un remplit les conditions prévues à l'alinéa 1, un séjour de cinq ans, dont l'année qui précède la requête, suffit à l'autre.*
- 3. Les délais prévus à l'alinéa 2 s'appliquent également au requérant dont le conjoint a déjà été naturalisé à titre individuel.*
- 4. Dans leurs législations, les cantons doivent prévoir les délais de résidence mentionnés aux alinéas 1 à 3. Ils peuvent prévoir des délais de résidence de trois ans au plus dans le canton ou dans la commune. »*

L'auteur de la motion invoque les motifs suivants :

« Le projet de révision du 3 octobre 2003 de la loi sur la nationalité, qui serait entré en vigueur si les objets constitutionnels sur la naturalisation avaient été acceptés en votation populaire, visait aussi à réduire les longs délais de résidence requis pour la naturalisation. Selon le droit en vigueur, le délai est de douze ans au plan fédéral, ce qui constitue un record en Europe. Au plan communal et cantonal, il faut parfois aussi observer de longs délais, si bien que, en cas de changement de canton ou de commune, les délais de naturalisation peuvent s'avérer tellement longs qu'ils deviennent impossibles à respecter. Dans une société qui exige un degré élevé de mobilité, une telle situation est extrêmement choquante. Les jeunes, tout particulièrement, qui doivent changer de domicile pour suivre une formation, sont pénalisés par ces dispositions et n'ont souvent, pendant des années, aucune chance de se faire naturaliser faute de respecter ces délais. Les milieux économiques jugent aussi la situation extrêmement choquante.

Lors de la campagne précédant les votations, cette partie de la révision, qui visait à réduire les délais de résidence, n'a jamais été contestée, raison pour laquelle nous chargeons le Conseil fédéral de la présenter à nouveau aux chambres. »

Le 16 février 2005, le Conseil fédéral a rejeté la motion en motivant sa décision comme suit :

« L'auteur de la motion charge le Conseil fédéral de présenter une révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse prévoyant l'harmonisation et la réduction, à l'échelon suisse, des délais de naturalisation. À cet égard, elle s'appuie à la fois sur le projet de révision constitutionnelle adopté par le Parlement le 3 octobre 2003 concernant les étrangers de la deuxième génération et sur la révision légale pertinente.

Ce projet ayant été rejeté par le peuple et les cantons le 26 septembre dernier, la révision légale en la matière est devenue caduque. Certes, l'harmonisation des délais de résidence et la réduction de ces délais aux niveaux cantonal et communal n'ont été réellement contestées ni lors des débats parlementaires, ni lors de la campagne précédant les votations. En revanche, la réduction de douze ans à huit ans du délai de résidence prévu par le droit fédéral a été remise en cause au sein du Parlement et a suscité la controverse durant la campagne précédant les votations.

Le Conseil fédéral partage l'avis de l'auteur de la motion sur le caractère choquant de la disparité des délais de résidence actuellement en vigueur eu égard à la grande mobilité de la population. En principe, cela n'empêche pas les cantons de prévoir déjà maintenant dans leur législation une réduction des délais de résidence cantonaux et communaux. Le Département fédéral de justice et police élaborera d'ici à la fin de l'année 2005 un rapport dans lequel il présentera les principaux problèmes actuels relevant de la nationalité ainsi que sa position en la matière. Ce rapport portera en particulier sur les délais de résidence, sur les naturalisations au niveau communal et sur la double nationalité. Les questions soulevées dans la motion pourront faire l'objet d'une appréciation globale à ce moment-là. »

4.8 Conclusion et recommandations

4.8.1 Conclusion

4.8.1.1 Variante 1 :

reprise du projet de révision concernant la réduction des délais de résidence fixés par le droit fédéral

Dans l'ensemble, la Suisse compte parmi les pays européens exigeant les plus longs délais de résidence en matière de naturalisation. Pour le parlement, une réduction du délai de résidence de douze ans reste souhaitable. Elle permettrait aux autorités chargées de la naturalisation de gagner en flexibilité. Elles pourraient entrer en matière lorsque le délai de résidence est respecté et ainsi vérifier si les conditions matérielles à la naturalisation (notamment le respect de l'ordre juridique et l'intégration dans la communauté suisse) sont remplies. Le fait que le délai de résidence soit respecté ne signifie pas que les conditions à l'octroi de la nationalité suisse soient automatiquement remplies.

Concrètement, le rejet, le 26 septembre 2004, du projet sur la nationalité ne portait pas sur le délai de résidence pour la naturalisation ordinaire. En effet, ce délai avait déjà été approuvé à titre provisionnel par le Parlement dans le cadre de la révision de la loi, qui aurait dû être soumise au référendum après l'approbation de la révision de la Constitution. Les dispositions concernant la résidence étaient comprises dans la partie du projet qui ne présupposait pas de révision constitutionnelle.

Toutefois, l'échec de la révision de la Constitution permet de tirer des conclusions concernant la position du corps électoral quant à la réduction du délai de résidence fédéral. Eu égard au rejet du projet de naturalisation facilitée des étrangers de la deuxième et troisième génération, qui sont plus fortement liés à la Suisse que des personnes arrivées en Suisse à l'âge adulte, et de celui d'acquisition de la nationalité à la naissance pour les étrangers de la troisième génération, on peut déduire que le peuple n'aurait vraisemblablement pas approuvé la naturalisation facilitée des étrangers de la première génération. Par conséquent, on peut partir du principe que l'attitude négative exprimée lors de la votation populaire sur la naturalisation facilitée à l'échelle nationale s'applique également à la réduction des conditions de résidence fédérales.

Dès lors, si le délai de résidence fédéral pour la naturalisation était abaissé peu après la votation, cela reviendrait à ignorer l'opinion que le peuple a émise lors de cette même votation. Il serait donc inopportun d'élaborer une nouvelle version du projet prochainement. Toutefois, la nécessité d'une réduction du délai de résidence fédéral subsiste à long terme ; il convient cependant de noter que la réduction des durées de résidence requises par les cantons a un caractère plus urgent (voir variante [4.8.1.2](#)). La révision de cette disposition n'exigeant aucune révision de la Constitution, elle peut être abordée indépendamment d'un nouveau projet concernant l'acquisition facilitée de la naturalisation pour les étrangers de la deuxième et de la troisième génération.

Le nouveau projet de révision sur la réduction du délai de résidence fédéral ne devrait pas obligatoirement être identique au projet précédent. Il serait par exemple pensable d'abaisser le délai de douze à dix ans, au lieu des huit ans préconisés auparavant, ce qui pourrait susciter un meilleur accueil au sein de la

population. Une telle réglementation serait de surcroît conforme à celle appliquée dans d'autres pays d'Europe (voir [l'annexe 4](#)) ainsi qu'à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité.

Le droit en vigueur prévoit que les années que l'étranger a passées en Suisse entre l'âge de dix et de vingt ans comptent double. Cette disposition avait été supprimée dans le projet de révision, qui prévoyait d'accorder la naturalisation facilitée aux jeunes étrangers qui avaient accompli cinq ans de scolarisation en Suisse. Si le délai de résidence devait être réduit sans qu'une simplification de la procédure de naturalisation des étrangers de la deuxième génération ne soit introduite, le comptage double devrait être maintenu pour éviter que les jeunes étrangers ayant grandi en Suisse ne soient lésés. Dans le cas de l'introduction d'une durée de résidence exigée de huit ans, le fait que certaines années comptent double pourrait réduire le délai de résidence minimum à quatre ans, ce qui semble trop peu pour l'obtention de la nationalité suisse. Pour remédier à cette situation, une disposition pourrait être introduite, qui stipulerait que le double comptage soit en principe maintenu mais que la durée de séjour en Suisse doit s'élever à un minimum de cinq ans.

4.8.1.2 Variante 2 :

reprise du projet de révision concernant la définition dans le droit fédéral des délais de résidence maximums exigibles par les communes et les cantons

La votation du 26 septembre 2004 a en premier lieu démontré que le peuple refuse toute simplification de l'acquisition de la nationalité pour les deuxième et troisième générations d'étrangers. Au vu des procédures de naturalisation simplifiées déjà appliquées dans de nombreux cantons aux étrangers de la deuxième génération, on peut toutefois déduire aussi du résultat de la votation que le peuple rejette toute réglementation fédérale uniforme dans ce domaine.

Dans ce contexte, il serait problématique, peu après la votation en question, de prescrire dans le droit fédéral des délais de résidence maximums pour la naturalisation dans les cantons et les communes. Un projet visant à harmoniser uniquement la durée de résidence exigée par les cantons et les communes devrait cependant être moins contesté qu'un abaissement de douze à dix ou huit ans du délai fédéral de résidence. Le problème de la mobilité restreinte en raison des longs délais de résidence exigés par les cantons et les communes ainsi que le besoin d'une réglementation à l'échelle fédérale dans ce domaine ont été soulignés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil.

Selon le projet de loi devenu caduc suite au rejet des projets constitutionnels, les cantons auraient dû limiter, dans leurs lois, la durée de résidence à trois ans au maximum pour une naturalisation dans le canton et la commune. Si la révision devait être reprise à une date ultérieure, on pourrait envisager une autre solution – comme par exemple une durée de résidence maximale de six ans à l'échelon cantonal et une autre de trois ans à celui des communes.

4.8.1.3 Variante 3:

reprise du projet de révision concernant la réduction des délais de résidence fixés par le droit fédéral et définition dans le droit fédéral des

délais de résidence maximums exigibles par les communes et les cantons (combinaison des variantes [4.8.1.1](#) et [4.8.1.2](#))

Une reprise du projet de révision qui concernerait tant la réduction des délais fédéraux de résidence que la définition dans le droit fédéral des délais de résidence maximums exigibles dans les cantons et les communes n'est pas recommandable à court ou moyen terme vu les arguments avancés au sujet de la variante 1.

4.8.1.4 Variante 4:

délai de résidence fixé par le droit fédéral à huit ans au moins pouvant être porté à douze ans au maximum par les cantons

On pourrait envisager de réduire le délai fédéral de résidence à huit ans tout en permettant au canton de le porter jusqu' à douze ans au maximum. Toutefois, une telle solution ne contribuerait pas à simplifier le système fédéraliste de naturalisation en vigueur, qui est déjà suffisamment compliqué. Les objections avancées à propos de la variante 1 concernant une reprise à moyen ou long terme sont valables ici aussi.

4.8.1.5 Variante 5 :

les cantons réduisent spontanément les délais de résidence cantonaux et communaux

La réglementation des délais de résidence cantonaux et communaux relève des cantons et – dans le cadre du droit cantonal – des communes. Avant la votation populaire, les opposants au projet ont également fait remarquer que les délais de résidence excessifs exigés par les cantons et les communes constituaient des obstacles infondés à la mobilité des candidats à la naturalisation. Il incombe en premier lieu aux cantons et aux communes de redresser la situation. Nombreux sont ceux, qui ont déjà réagi (voir [l'annexe 11](#)). Vu la très grande mobilité de la population actuelle, des délais cantonaux et communaux très élevés représentent, en règle générale, un obstacle à la naturalisation bien plus grand que le délai fédéral de douze ans.

4.9 Recommandations

Pour les raisons énumérées plus haut, il convient de renoncer, pour l'instant, à fixer une réglementation à l'échelle fédérale concernant la réduction des durées de résidence exigibles par la Confédération, les cantons et les communes. En revanche, il est recommandé aux cantons connaissant des délais de résidence cantonaux et communaux longs de les réduire. Les cantons et – dans les limites du droit cantonal – les communes qui requièrent encore des durées de résidence moyennes ou longues ont en effet la possibilité de procéder maintenant déjà à une réduction des délais dans leur législation et, dans la mesure du possible, de les limiter par exemple à trois ans sur leur territoire.

Partie 5: Naturalisation au niveau communal et droit de recours

5.1 La naturalisation à l'intersection entre les principes constitutionnels et l'autonomie communale

Il y a quelques années, l'idée que les décisions de naturalisation ne nécessitaient pas de justification prévalait, tant dans la doctrine que dans la pratique, puisque le candidat ne peut faire valoir de droit à la naturalisation et que les autorités disposent d'une large marge d'appréciation lors de l'examen des demandes de naturalisation. Cette interprétation coïncidait avec l'idée d'une grande autonomie communale¹¹. À l'opposé, dans la doctrine juridique plus récente, la décision de naturalisation est considérée comme partie intégrante d'une procédure relevant des principes de l'État de droit. Dans cette optique, les décisions par les urnes ne sont, selon les points de vue, pas compatibles avec cette pratique ou ne le sont qu'à certaines conditions, et ce pour des raisons propres au système.

Ces divergences de vue résultent de la différence d'appréciation de l'acte de naturalisation. La naturalisation peut être perçue comme un acte politique qui n'exige pas de motivation puisqu'il relève d'un organe politique souverain. En ce sens, le législatif a été déclaré compétent pour prononcer les décisions définitives en matière de naturalisation au niveau communal. Selon une autre interprétation, la naturalisation est considérée comme une procédure de décision visant à réglementer le statut juridique des individus. La procédure prend fin lors de l'octroi du droit de cité ou du rejet de la demande, c'est-à-dire selon une mesure individuelle et concrète présentant toutes les caractéristiques d'une décision. Au plan matériel, il s'agit dès lors d'un acte d'application du droit, qui doit tenir compte des principes d'un État de droit, notamment la primauté du droit constitutionnel.

En 2003, le Tribunal fédéral a pris position sur ces questions dans deux arrêts déterminants.

5.2 Les deux arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003

En regard des différentes procédures de naturalisation appliquées dans les cantons et les communes, le Tribunal fédéral a rejeté, dans deux arrêts du 9 juillet 2003,¹² la notion de naturalisation en tant qu'acte politique ne nécessitant aucune motivation et ne pouvant faire l'objet d'un contrôle. Il a expressément qualifié la procédure de naturalisation d'acte administratif – soit une application du droit – et a en outre exposé les exigences relevant des principes d'un État de droit qui y sont liées.

¹¹ Dans le domaine du droit à la naturalisation, le Tribunal fédéral a toutefois nié, en 1984, une violation de l'autonomie des communes dans le cas de la commune bourgeoise de Zermatt (ATF 110 Ia 197). À l'époque, l'instance de recours cantonale avait invalidé un refus communal signifié, sans motifs légitimes tenant à la personne du postulant, et avait ordonné l'octroi du droit de bourgeoisie.

¹² ATF 129 I 217 ss. ; 129 I 232 ss.

Selon le Tribunal fédéral, les parties impliquées dans une procédure de naturalisation doivent bénéficier de toutes les garanties conférées par une procédure administrative ou judiciaire. Ce principe vaut également lorsque la décision est prise par un organe politique. En effet, lors d'une votation populaire, les citoyens qui votent sur les demandes de naturalisation agissent en tant qu'organe de la commune et assument, dans cette fonction, des tâches administratives de l'État. Selon le Tribunal fédéral, le droit de vote et d'éligibilité ne confère en aucun cas le droit à la validation d'un résultat d'une votation qui, matériellement, est illicite parce qu'elle constitue une atteinte aux droits fondamentaux individuels ou, pour quelque autre raison, enfreint l'ordre juridique¹³. Cette règle est applicable même lorsque le candidat ne peut se prévaloir d'un quelconque droit à la naturalisation¹⁴.

Selon le Tribunal fédéral, le candidat a le droit d'être entendu. C'est ce qui découle de l'art. 29, al. 2, Cst¹⁵. De plus, il résulte de cette disposition en relation avec l'art. 8, al. 2, Cst.¹⁶, que les autorités ont l'obligation de motiver leurs décisions.

Par ailleurs, lors de la naturalisation par les urnes, les votants sont tenus d'observer les droits fondamentaux (art. 35, al. 2, Cst.)¹⁷ et de respecter le principe de l'interdiction de toute discrimination. Toute inégalité de traitement doit donc absolument faire l'objet d'une motivation circonstanciée.

Par conséquent, une naturalisation accordée par décision populaire soulève un autre problème. D'une part l'art. 34, al. 2, Cst.¹⁸ garantit la protection de la libre formation de l'opinion et l'expression fidèle de la volonté des citoyens, ce qui entraîne une obligation des autorités d'informer lors de naturalisations. D'autre part, l'art. 13 Cst.¹⁹ garantit le droit à une sphère privée et à la confidentialité des données personnelles. Le Tribunal fédéral observe que le dépôt d'une demande de naturalisation suppose certes que le candidat autorise les membres de l'autorité compétente à accéder à ses données personnelles. Cependant, dans le cas concret de la ville de Zurich, le Tribunal fédéral a qualifié de disproportionnée la duplication de données sensibles en vue d'une distribution aux électeurs²⁰.

¹³ ATF 129 I 225 s.

¹⁴ ATF 129 I 239

¹⁵ Sous le titre « Garanties générales de procédure », l'art. 29 de la Cst., l'al. 2 précise que « les parties ont le droit d'être entendues ».

¹⁶ Dans la Constitution, l'al. 2 de l'art. sur l'égalité (art. 8) édicte : « 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. »

¹⁷ « Quiconque assume une tâche de l'État est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation. » (Art. 35, al. 2, Cst.)

¹⁸ « La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. » (art.34, al. 2, Cst.)

¹⁹ « Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent ». (art. 13, al. 2, Cst)

²⁰ ATF 129 I 245, ch. 4.

C'est en premier lieu l'exigence de fournir une motivation suffisante – exigence inhérente à toute procédure basée sur les principes d'un État de droit – qui a conduit à réfuter la recevabilité des décisions de naturalisation par les urnes.

Dans ses arrêts ultérieurs, le Tribunal a confirmé ces deux arrêts de juillet 2003, mais il a toutefois donné quelques précisions. Il a ainsi établi dans son arrêt du 12 mai 2004²¹, qu'une ordonnance cantonale qui maintient la compétence de l'assemblée communale pour les naturalisations n'empêche pas forcément la commune de rendre des décisions en la matière qui soient conformes à la Constitution²².

5.3 Développement des procédures de naturalisation au niveau du canton et de la commune

Suite aux arrêts prononcés par le Tribunal fédéral, différents cantons ont institué de nouveaux organes de décision pour les questions de droit de cité et ont revu les procédures conformément aux arrêts du Tribunal fédéral. Concrètement la situation se présente comme suit :

Dix cantons (AG, AR, GL, GR, OW, SZ, SG, UR, ZG, ZH) ont adapté leurs bases légales. Dans une seule commune du canton de BS le **vote par les urnes** est encore admis pour les demandes non fondées sur un droit, pour autant que l'assemblée communale en décide ainsi. Ce cas de figure ne s'est cependant encore jamais produit. Dans les Grisons, où seulement deux communes pratiquaient le vote par les urnes, un moratoire a été mis en place.

Les cantons suivants avaient attribué la **compétence à l'assemblée communale ou au parlement communal** avant que le Tribunal fédéral ne prononce son arrêt : BE (env. 2/3 des communes), BS (pour les demandes non fondées sur un droit), FR (en partie), GL (pour les demandes non fondées sur un droit), GR (env. la moitié), JU, LU²³, NW, SH, SO (la grande majorité), SG, TG, TI (pour les demandes non fondées sur un droit), UR, VD, VS, ZG (pour les demandes non fondées sur un droit) et ZH (pour les demandes non fondées sur un droit à condition que la compétence en la matière n'ait pas déjà été déléguée auparavant, au niveau communal, à une autorité exécutive²⁴).

Depuis 2003, d'autres cantons et communes sont passés au système de l'assemblée communale ou du parlement communal comme organe de décision : OW, SZ, SG, GL (presque toutes les communes), LU et UR (désormais toutes les communes).

Durant la même période, la compétence de décision en matière de naturalisation a été partiellement **déléguée à l'autorité exécutive**. Dans les cantons d'AR

²¹ ATF 130 I 140 ss.

²² En l'espèce, l'assemblée communale de la commune de Oberrohrdorf-Staretschwil avait approuvé le rejet prononcé par le Conseil communal. Le Tribunal fédéral a conclu que la motivation énoncée dans la proposition du Conseil communal constituait également la motivation de la décision de l'assemblée communale.

²³ Dans quelques communes, la décision revient à une commission élue par le peuple.

²⁴ Cf. à ce propos les annexes [3](#) et [10](#).

(jeunes étrangers de la deuxième génération), BS (pour les demandes fondées sur un droit), FR (étrangers de la deuxième génération), GE, GL (jeunes étrangers de la deuxième génération), GR (pour env. 50 % des cas), NE, NW (pour les enfants et les jeunes), SO (pour env. 4 % des cas), TI (jeunes étrangers de la deuxième génération), ZG (étrangers de la deuxième génération) et ZH (personnes nées en Suisse ou personnes entre 16 et 25 ans désirant acquérir la nationalité suisse et ayant suivi une école dans une langue nationale pendant cinq ans), l'autorité exécutive était déjà compétente avant 2003. À la suite des discussions, le canton de VD et certaines communes du canton de ZH (jusqu'en mai 2006, 60 parmi les 171 communes zurichoises ont délégué la compétence en matière de naturalisation au Conseil communal respectivement au Conseil de Ville) ont également suivi le mouvement²⁵.

Dans l'ensemble, on constate, à la suite des arrêts du Tribunal fédéral sur la question de l'organe compétent pour les naturalisations, une tendance consistant à transférer les compétences en la matière du peuple aux structures spécialisées ou aux exécutifs. De fait, la votation par les urnes n'est plus appliquée dans aucun canton. En revanche, le système de l'assemblée communale (ou du parlement communal dans les communes plus importantes) comme organe de décision en matière de naturalisation est très répandu.

5.4 Problématique des décisions de naturalisation prises par la voie des urnes

Lors de votations par les urnes notamment, l'obligation de motiver incombant aux autorités est fortement remise en question. Dans le cas concret de la ville de Zurich, le Tribunal fédéral a conclu qu'il n'était pas possible, pour des raisons inhérentes au système adopté, de motiver une décision prise par la voie des urnes²⁶.

Le Tribunal fédéral considère également contraire à la Constitution le droit des électeurs à une information complète sur l'objet des votations et celui des candidats à la protection de leur sphère privée²⁷.

²⁵ Le 15 juin 2005, le Grand Conseil du canton de Berne a adopté une réforme du droit de la naturalisation selon laquelle la compétence en matière de naturalisation ne relève plus des assemblées communales, mais de l'exécutif (conseils communaux). Cette modification a été approuvée par le souverain lors de la votation populaire du 25 septembre 2005.

La nouvelle constitution du canton de Zurich qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2006 offre aux communes la possibilité de déléguer la compétence en matière de naturalisation à une commission indépendante. Jusqu'en mai 2006, six communes zurichoises ont en fait usage.

²⁶ ATF 129 I 243, ch. 3.7. De plus, le Tribunal fédéral précise que même une motivation ultérieure émanant d'une autorité communale ne permettrait pas de combler cette lacune quant au respect des principes relevant d'un État de droit. Toutefois la question de savoir si et dans quelle mesure les décisions de naturalisation prises lors d'une assemblée communale ou bourgeoise peuvent satisfaire à l'obligation de motiver conformément à la Constitution reste ouverte.

²⁷ Concrètement, le Tribunal fédéral a estimé que dans la situation prévalant dans la ville de Zurich aucune conciliation ne paraissait possible entre ces droits fondamentaux opposés. Cf. ATF 129 I 246, ch. 4.4.

Cependant la question de la recevabilité des votations par les urnes dans de petites communes et celle des éventuelles conditions requises pour garantir une motivation suffisante au sens de la loi sont restées sans réponse.

5.5 À propos du droit de recours

La question du droit de recours contre les décisions de naturalisation demeure également ouverte. S'agissant de la révision de la loi sur la nationalité, le projet du Conseil fédéral et la version initialement retenue par le Conseil national²⁸ réglaient le droit de recours contre les décisions de naturalisation (art. 51, al. 3, art. 51a, art. 58d et ch. II). En prévision du message du Conseil fédéral, le Conseil national avait d'ailleurs préparé une initiative parlementaire visant à introduire un droit de recours ([01.455](#) CIP-CN. Droit de recours contre les décisions de naturalisation discriminatoires), identique en tous points au projet du Conseil fédéral, et l'avait approuvée à la session de printemps 2002.

À la session d'été 2003, cependant, une majorité du Conseil des États a décidé d'exclure le droit de recours de la révision de la loi. Après que le Tribunal fédéral eut rendu les arrêts précités, le Conseil national a également décidé dans sa session d'automne 2003 de biffer le droit de recours. Contrairement au Conseil des États, il ne souhaitait pas exclure totalement le droit de recours, mais estimait qu'une réglementation légale était inutile en présence de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Enfin, l'initiative parlementaire Pfisterer a été déposée, permettant au législateur de manifester son intention de clarifier la situation juridique.

L'Assemblée fédérale a adopté, le 17 juin 2005, la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF)²⁹. Aux termes de l'art. 82, let. a, de ladite loi, le Tribunal fédéral connaît des recours contre les décisions rendues dans des causes de droit public. Les recours contre les décisions de naturalisation ordinaire constituent toutefois une exception en vertu de l'art. 83, let. b, LTF. En application de l'art. 113 LTF, le Tribunal fédéral connaît en revanche des recours constitutionnels subsidiaires contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance, ce qui signifie, en d'autres termes, qu'un recours est recevable en cas de violation des droits constitutionnels. Le recours constitutionnel suppose l'existence d'un intérêt digne de protection (art. 115, let. b, LTF). Selon la jurisprudence actuelle, un tel intérêt est reconnu en particulier lors que le recourant peut invoquer un droit à la naturalisation en vertu du droit cantonal³⁰. Par conséquent, des recours dans le domaine de la naturalisation peuvent, au motif de la violation de l'interdiction de discrimination, être déposés auprès du Tribunal fédéral; le grief de la violation de l'interdiction de l'arbitraire suppose quant à lui l'existence d'un droit au titre de la législation cantonale. L'exclusion du recours au Tribunal fédéral est en revanche absolue pour les décisions rendues sur

²⁸ Cf. [01.076](#) Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité, FF **2002** 1815.

²⁹ Loi fédérale sur le Tribunal fédéral, LTF ; FF 2005 3829.

³⁰ ATF 121 I 267, 270. Vu l'art. 115 LTF, l'on ne sait pas, à l'heure actuelle, si cette pratique sera maintenue.

l'autorisation fédérale de naturalisation ordinaire ; ces décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours que devant le Tribunal administratif fédéral.

En outre, l'art. 86, al. 2, LTF exige, en relation avec l'art. 114 LTF, des cantons qu'ils instituent des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral. Ce principe concorde avec la disposition constitutionnelle introduite dans le cadre de la réforme de la justice³¹. En vertu de l'art. 110 LTF, les cantons font en sorte que ces tribunaux supérieurs ou une autre autorité judiciaire, statuant en instance précédente, examine librement les faits et applique d'office le droit déterminant. L'art. 86, al. 3, LTF prévoit toutefois que pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, les cantons peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal en vue de statuer en instance précédente. En fin de compte, il appartiendra à la jurisprudence du Tribunal fédéral de fixer si les décisions prises dans le cadre de la procédure de naturalisation ordinaire ont un caractère politique prépondérant au sens de la LTF.

5.6 Interventions politiques suite aux arrêts du Tribunal fédéral de juillet 2003

5.6.1 Initiative populaire « Pour des naturalisations démocratiques »

Le 6 avril 2004, l'Union Démocratique du Centre (UDC) a lancé [l'initiative populaire « Pour des naturalisations démocratiques »](#). L'initiative prévoit de modifier la Constitution fédérale comme suit :

Art. 38, al. 4 (nouveau)

⁴ Le corps électoral de chaque commune arrête dans le règlement communal l'organe qui accorde le droit de cité communal. Les décisions de cet organe sur l'octroi du droit de cité communal sont définitives.

Selon les auteurs de l'initiative, le Tribunal fédéral a remis fondamentalement en cause l'ordre démocratique du pays en interdisant les décisions de naturalisation par la voie des urnes. L'UDC entend, au moyen de son intervention, corriger cet arrêt et éviter des interprétations erronées des questions liées à la naturalisation. Parallèlement, les naturalisations en masse devraient ainsi être empêchées³².

La Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a décidé de ne pas attendre le résultat d'une éventuelle votation populaire, mais d'élaborer dans les meilleurs délais une proposition de loi qui pourrait faire office, le cas échéant, de contre-projet à l'initiative populaire.

Le 18 novembre 2005, l'UDC a déposé une initiative populaire munie des signatures nécessaires.

³¹ Art. 29a Cst.

³² Cf. www.udc.ch (état du 18 juin 2005).

5.6.2 Interventions parlementaires

a) Initiative parlementaire Pfisterer

Le 3 octobre 2003, le conseiller aux États Thomas Pfisterer déposait une initiative parlementaire conçue en termes généraux portant sur la modification de la loi sur la nationalité ([03.454é](#). Loi sur la nationalité. Modification). L'initiative visait, d'une part, à modifier la loi sur la nationalité au chapitre de la naturalisation ordinaire, de telle sorte que les cantons soient libres de soumettre les naturalisations au verdict du peuple (assemblée communale, votation, etc.) ou de ses élus (Parlement). Elle visait, d'autre part, à modifier la législation pour que le Tribunal fédéral ne soit plus habilité à se prononcer sur les naturalisations ordinaires, mais puisse connaître uniquement des recours qui concernent la violation des garanties constitutionnelles de procédure. L'initiative parlementaire était cosignée par 31 conseillers aux États.

La CIP-E a procédé à l'examen préalable et a confirmé qu'il revenait au législateur, et non au Tribunal fédéral, de clarifier la situation juridique dans le domaine des procédures de naturalisation cantonales et communales. Il convenait, poursuivait-elle, de chercher une solution qui concilierait la tradition de naturalisation par le peuple que connaissent différents cantons et régions du pays, avec les exigences de l'État de droit. Par 10 voix contre 1, la CIP-E a proposé de donner suite à l'initiative.

Le 9 décembre 2003, le Conseil des États a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire par 25 voix contre 9. La Chambre haute a retenu l'avis de sa commission : en cas de votations communales, des dispositions légales spécifiques devraient encadrer la procédure afin de garantir que cette dernière respecte les exigences de l'État de droit ; en pratique, il s'agirait de déterminer si la décision de naturalisation à l'échelon cantonal et communal est à concevoir comme un acte politique, une décision administrative ou une décision sui generis, autrement dit une décision d'un type nouveau, ne ressortissant pas aux catégories connues. Les auditions d'experts juridiques effectuées en février et en août 2004 ont montré que les opinions divergent encore en ce qui concerne la qualification et la mise en œuvre de l'initiative parlementaire³³. Selon le professeur Auer, une modification de la Constitution, et non une modification de la loi, pourrait éventuellement permettre d'atteindre les objectifs visés par l'initiative. Pour sa part, le professeur Ehrenzeller, estime que la naturalisation présente un « double caractère » : elle relèverait à la fois de la décision administrative, en l'occurrence individuelle, et de l'acte politique. Les décisions doivent toutefois être motivées, une justification ultérieure étant également possible. Le juge fédéral Nay ne partage pas cet avis et rejette, en se référant au Tribunal fédéral, la possibilité d'une motivation communiquée postérieurement. Le professeur Schweizer considère également qu'une décision de naturalisation prise lors d'une votation relevant des différentes formes de démocratie directe peut, en cas de référendum facultatif, être précédée d'une demande motivée. Cette demande de rejet doit être présentée à l'assemblée communale par le président de la commune, afin que les éléments servant à la rédaction des motifs

³³ Cf. à ce sujet l'avant-projet de loi et le rapport explicatif du 16 novembre 2004, ch.1.4.3 s.

soient communiqués. Appliquer ce principe lors des votations par les urnes présente le plus de difficultés, car lorsque les votations sont obligatoires, il n'y a pas de demande de rejet motivée.

En décembre 2004, un projet de loi a été soumis pour avis aux cantons, aux partis politiques ainsi qu'aux organisations et associations intéressées. Compte tenu des résultats de la consultation, le projet de loi et le rapport explicatif ont été revus par la Commission des institutions politiques du Conseil des États.

Le projet de loi de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) du 27 octobre 2005 prévoit d'attribuer aux cantons la compétence de fixer la procédure applicable en matière de naturalisation aux échelons cantonal et communal. Par ailleurs, le projet consacre l'obligation de motiver les refus de naturalisation et instaure un droit de recours cantonal contre ces mêmes refus. En revanche, le projet de loi ne désigne pas, délibérément, l'organe chargé de décider des demandes de naturalisation, ni ne fixe la procédure selon laquelle la décision doit être motivée. Il prévoit uniquement qu'une demande de naturalisation ne peut être soumise au vote populaire que si elle a fait l'objet d'une demande de rejet et pour autant que cette dernière ait été motivée. Le projet spécifie enfin que les cantons sont tenus de veiller à la protection de la sphère privée des candidats à la naturalisation, en ne rendant publiques que les informations nécessaires pour déterminer si le candidat remplit les conditions de naturalisation. À cet égard, l'autorité compétente tiendra compte des destinataires.

Le 2 décembre 2005, le Conseil fédéral a approuvé le projet de loi de la CIP-E; le Conseil des États en a fait de même le 14 décembre 2005.

b) Initiative parlementaire Joder

Suite aux arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003, le Conseiller national Rudolf Joder (UDC) a déposé une initiative parlementaire le 3 octobre 2003 ([03.455](#) Initiative parlementaire Joder. Naturalisations. Accroître le pouvoir des cantons et des communes). Il demande que les cantons et les communes puissent octroyer leur droit de cité comme ils l'entendent et déterminer eux-mêmes l'organe compétent et la procédure à suivre. Contrairement à l'initiative Pfisterer, cependant, son auteur exclut que les tribunaux puissent examiner au fond la décision de naturalisation. Contrairement à la proposition de sa Commission des institutions politiques, le Conseil national a décidé, le 3 octobre 2005, par 104 voix contre 74, de ne pas donner suite à l'initiative.

c) Initiative parlementaire Markwalder

La seconde initiative parlementaire déposée au Conseil national, datant du 8 octobre 2004, prend une orientation quelque peu différente ([04.471](#) Initiative parlementaire Markwalder. Loi sur la nationalité. Modification). D'après le texte de l'initiative, la loi sur la nationalité devrait, dans le domaine de la naturalisation ordinaire, être complétée de telle façon que les cantons soient libres de choisir la procédure de naturalisation, à l'exception de la votation populaire. Cette dernière procédure devrait en revanche être considérée comme irrecevable. Les décisions de naturalisation dans le cadre d'assemblée communales sont recevables à condition que les principes constitutionnels soient respectés et qu'une motivation

de la décision soit garantie. Enfin, les personnes qui ont vu leur demande de naturalisation refusée doivent avoir le droit de faire recours auprès du Tribunal fédéral pour violation des droits constitutionnels. Eu égard aux travaux législatifs qu'a entraînés l'initiative parlementaire Pfisterer, la commission compétente du Conseil national a décidé de surseoir pour l'instant l'examen de l'initiative Markwalder.

5.6.3 Interventions au niveau cantonal

Les arrêts du Tribunal fédéral ont été considérés avec beaucoup d'attention dans les cantons où les décisions de naturalisation sont traditionnellement prises dans le cadre d'assemblées communales ou de scrutins populaires, et relèvent donc d'un acte politique. Le canton de Berne a posé un jalon en attribuant aux autorités exécutives la compétence en matière de naturalisations³⁴. Suite aux arrêts du Tribunal fédéral, les cantons de Vaud et d'Appenzell Rhodes-Extérieures ont, eux aussi, conféré aux exécutifs communaux la compétence d'accorder le droit de cité communal³⁵. D'autres cantons s'engagent, quant à eux, en faveur d'une clarification de la situation en préconisant une modification de la Constitution fédérale et de la législation fédérale.

Les trois initiatives cantonales déposées par les cantons de Schwyz, de Lucerne et d'Argovie visent, pour l'essentiel, les mêmes objectifs que les initiatives parlementaires déposées au Conseil national et au Conseil des États.

a) L'initiative du canton de Schwyz

L'initiative du canton de Schwyz ([03.317é](#) Procédure de naturalisation), déposée le 10 novembre 2003, demande que l'octroi de la nationalité suisse demeure un acte de nature politique et ne puisse être obtenu par voie judiciaire ; que la souveraineté cantonale en matière de procédure soit garantie ; et que cette dernière soit équitable et menée de manière à respecter la dignité et les droits de la personnalité de ceux qui ont déposé une demande de naturalisation. Vu que la teneur de l'initiative recouvre largement celle de l'initiative parlementaire Pfisterer, le Conseil des Etats a, en tant que conseil prioritaire, décidé, le 13 décembre 2004, de lui donner suite.

b) L'initiative du canton de Lucerne

L'initiative du canton de Lucerne ([04.306é](#) Naturalisations. Adaptation des bases légales), déposée le 28 juin 2004, demande que soient garanties, au niveau

³⁴ Le 25 septembre 2005, le souverain bernois a adopté, à une majorité de 60%, un projet de modification de la loi cantonale sur la naturalisation, qui avait été combattu par l'UDC. Dorénavant, la compétence d'accorder le droit de cité communal incombe aux exécutifs communaux et les décisions négatives doivent être motivées. À une majorité de 65%, les votants ont par ailleurs approuvé une modification constitutionnelle aux termes de laquelle la compétence en matière de naturalisation au niveau cantonal ressortit au Conseil d'Etat et non plus au Grand Conseil. Le gouvernement cantonal peut déléguer cette compétence à la Direction compétente.

³⁵ Cf. [annexe 9](#)

cantonal, des procédures harmonisées, équitables et transparentes ; que les assemblées communales et les parlements communaux conservent la compétence de prendre des décisions de naturalisation ; et que l'octroi de la nationalité suisse ne puisse être obtenu par voie judiciaire. Eu égard aux travaux législatifs qu'a entraînés l'initiative parlementaire Pfisterer, la CIP a décidé de surseoir pour l'instant l'examen de l'initiative du canton de Lucerne.

c) L'initiative du canton d'Argovie

L'initiative déposée par le canton d'Argovie le 10 novembre 2004 ([04.309](#) Naturalisations), demande la modification de l'art. 38, al 4, Cst. Cette modification doit permettre aux électeurs de chaque commune d'indiquer dans le règlement communal quel est l'organe compétent pour accorder le droit de cité communal. En outre, les décisions prises par cet organe en matière de naturalisation seront définitives. Dans ce cas aussi, la CIP a décidé de surseoir pour l'instant l'examen préliminaire de l'initiative.

5.7 Conclusions

Dans le domaine de la naturalisation ordinaire, une grande marge de manœuvre est accordée aux cantons en ce qui concerne les procédures, la détermination des organes compétents et l'aménagement de la garantie de l'accès au juge. La jurisprudence a restreint cette marge au profit des droits fondamentaux. Il a été clairement démontré que les naturalisations par la voie des urnes n'étaient pas praticables, dans les grandes communes surtout, et qu'il en résultait de trop nombreuses incertitudes quant au respect des principes de l'Etat de droit (protection de la sphère privée, obligation de motiver les décisions négatives, droit de former un recours). Quelques cantons ont adopté des solutions propres en adaptant leur procédure de naturalisation. En ce qui concerne la détermination des organes compétents, la tendance consiste à ne plus désigner seulement des assemblées communales et parlements communaux, mais aussi des autorités exécutives. La majorité de naturalisations est aujourd'hui prononcée par des autorités exécutives (toutes les naturalisations dans les cantons de AR, BE, GE, NE, VD; les naturalisations des jeunes étrangers dans les cantons de BS, FR, GL, GR, SO, TI, ZH, ZG). Si un organe législatif est compétent pour la naturalisation, il s'agit de l'assemblée communale ou - s'il existe un parlement communal - le parlement communal. La naturalisation par le vote aux urnes n'a plus lieu.

Partie 6: Double nationalité³⁶

6.1 Notion et point de la situation

Est double nationale toute personne qui possède au moins deux nationalités différentes. La double nationalité et la nationalité multiple seront donc traitées par la suite comme étant des notions synonymes.

Actuellement, la Suisse ne s'oppose pas à la double nationalité. Les Suisses désireux de se naturaliser à l'étranger ne doivent donc pas renoncer à leur droit de cité suisse, du point de vue de la Suisse. Réciproquement, les étrangers qui se naturalisent chez nous ne doivent pas non plus renoncer à leur nationalité antérieure.

Chaque État règle sa nationalité de manière autonome. Il y a ainsi des États dont les ressortissants perdent leur nationalité lorsqu'ils se naturalisent dans un autre pays (exemple : les Autrichiens qui se font naturaliser en Suisse)³⁷. Il y a également des États qui ne permettent la naturalisation chez eux que si les candidats renoncent à leur nationalité antérieure, ou lorsqu'ils formulent au moins une déclaration dans ce sens (exemple : les Suisses qui seraient désireux de se naturaliser en Autriche).

La question de la « double nationalité » suscite souvent une grande émotion. Elle est d'ailleurs très complexe et mérite donc d'être largement développé dans le présent rapport. Ainsi, les arguments des opposants de même que ceux de ses partisans seront largement présentés.

Les cas de double nationalité résultent pour la plupart de la transmission du droit de cité des parents à leurs enfants suite à des mariages mixtes. Actuellement, presque tous les États placent hommes et femmes sur un pied d'égalité pour ce qui est de la transmission de leur nationalité à leurs enfants.

Parmi les double nationaux vivant en Suisse, 148 800 (30 %) possèdent la nationalité italienne, 147 600 (soit également près de 30 %) celle d'un autre pays voisin. 50 400 doubles nationaux domiciliés en Suisse (soit un bon 10 %) ont la nationalité britannique, espagnole ou celle des États-Unis. Parmi les doubles nationaux qui résident en Suisse, tout juste 4 %, soit 18 500, sont originaires de l'ex-Yougoslavie, 15 600 soit 3,2 % viennent d'Afrique.

Depuis que la Suisse autorise la double nationalité lors de la naturalisation, le nombre des naturalisations ordinaires a plus que quintuplé, passant de 4994 naturalisations ordinaires en 1991 à 27 342 en 2004. Cette augmentation n'est toutefois pas due à l'autorisation de la double nationalité, mais à la pratique plus généreuse de la naturalisation par de nombreux cantons et communes, à la

³⁶ Robert Baumann de l'Office fédéral de la justice a rédigé, le 4 novembre 2004, une analyse de douze pages sur la double nationalité, analyse intitulée « Mehrfache Staatsangehörigkeit: Analyse der Vor- und Nachteile » (Nationalité multiple : analyse des avantages et des inconvénients). Les explications contenues dans cette analyse sont prises en compte dans ce qui suit.

³⁷ [Cf. annexe 12](#)

situation politique dans certains pays d'origine et à la situation économique générale³⁸.

Pour les Suisses de l'étranger, il a toujours été admis par la Suisse qu'ils pouvaient acquérir une citoyenneté supplémentaire, sans perdre pour autant leur droit de cité suisse ni devoir y renoncer. Environ 71 % des Suisses de l'étranger – soit environ 443'000 parmi les quelque 623'000 Suisses vivant à l'étranger – sont doubles nationaux³⁹. Cette proportion surprenante montre que les États qui sont opposés à la double nationalité n'appliquent fréquemment pas cette obligation. On ne voit pas comment expliquer autrement le fait que, chaque année, ce sont moins d'une centaine de Suisses de l'étranger qui sont libérés du droit de cité suisse, bien que la renonciation en cas de domicile à l'étranger et en présence de l'assurance de la possession d'une autre nationalité est possible sans autres conditions conformément aux art. 42 ss de la loi sur la nationalité.

8,6 % des Suisses ont une double nationalité. Ce groupe comprend 59,2 % de femmes et 40,8 % d'hommes. 50,2 % des doubles nationaux sont Suisses par filiation et 49,8 % ont acquis la nationalité suisse par naturalisation⁴⁰.

Le 5 mai 2004, la conseillère nationale Jasmin Hutter a déposé une motion demandant au Conseil fédéral de présenter une proposition au Parlement en vue d'exclure la double nationalité en Suisse. Dans les motifs exposés, elle fait allusion à un retour aux dispositions légales d'avant 1992. Cette motion est traitée en détail sous [ch. 6.6.1](#).

6.2 Aperçu historique

D'après l'art. 43, al. 2, de la **Constitution fédérale de 1848**, aucun canton ne pouvait accorder la nationalité à des étrangers tant qu'ils n'étaient pas libérés de leur allégeance antérieure. Il s'agissait de l'unique disposition relative à la naturalisation des étrangers. Si un canton naturalisait un étranger qui ne pouvait prouver sa libération de sa nationalité antérieure, le Conseil fédéral déclarait la naturalisation nulle. En pratique, cette réglementation fédérale a eu pour effet que les ressortissants de certains États ne pouvaient pas se faire naturaliser en Suisse car le droit de leur pays d'origine ne leur permettait pas d'être relevés de leurs liens d'allégeance. Tel était le cas, par exemple, pour les Anglais. La disposition fédérale constituait ainsi, en raison de ce renvoi au droit étranger, une limitation de la liberté d'action des autorités fédérales et cantonales.

La rigueur avec laquelle l'art. 43, al. 2, de la Constitution devait être appliqué en s'assurant que l'étranger naturalisé avait effectivement perdu sa nationalité antérieure entrainait en fin de compte en contradiction avec le principe figurant à l'al. 1 de ce même article, selon lequel le droit de cité suisse ne pouvait se perdre et qui posait qu'un Suisse acquérant une nationalité étrangère sans avoir à renoncer au droit de cité suisse devenait double national.

³⁸ KATHARINA MAUERHOFER, *Mehrfache Staatsangehörigkeit – Bedeutung und Auswirkungen aus Sicht des schweizerischen Rechts*, thèse, Bâle 2004, p. 136.

³⁹ Statistique des Suisses de l'étranger, situation au 31 décembre 2004.

⁴⁰ D'après le recensement fédéral du 5 décembre 2000 ; voir à ce sujet MAUERHOFER, p. 141.

L'art. 44, al. 2, de la **Constitution fédérale de 1874** prévoyait que les conditions de l'octroi du droit de cité à des étrangers et celles selon lesquelles un Suisse pouvait renoncer à sa nationalité dans le but d'acquérir un droit de cité étranger seraient fixées par la législation fédérale.

La **loi sur le droit de cité du 3 juillet 1876** prévoyait un délai de résidence fédéral d'au moins deux ans pour la naturalisation et permettait aux cantons de prolonger ce délai. La renonciation à la nationalité antérieure n'était plus une condition mise à la naturalisation ; par contre le Conseil fédéral ne donnait son autorisation que si les relations du candidat avec son pays d'origine ne présentaient pas d'inconvénients pour la Confédération. On s'est contenté par la suite de refuser la protection octroyée à un citoyen suisse aux personnes qui possédaient la nationalité d'un autre État en plus du droit de cité suisse, lorsqu'elles résidaient dans cet autre État.

La loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse et sur la renonciation à la nationalité suisse du 25 juin 1903 prévoyait en matière de domicile et de double nationalité une réglementation similaire à la loi antérieure. Dans la loi fédérale du 26 juin 1920, la durée de résidence était portée de deux à six ans, mais rien ne changeait en termes de double nationalité.

En raison de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral édicta, le 20 décembre 1940, un **arrêté fédéral sur la modification des dispositions sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse**, qu'il abrogea et remplaça, le **11 novembre 1941**, par un arrêté portant le même titre. Valable jusqu'à fin 1952, celui-ci prévoyait dans son art. 3, al. 1, que le Département fédéral de justice et police pouvait retirer la nationalité suisse à un double national dont le comportement compromettait gravement les intérêts ou la réputation de la Suisse. L'art. 3, al. 2, prévoyait encore que le Département fédéral de justice et police pouvait exiger d'un double national résidant en Suisse qu'il se fasse libérer de son autre nationalité. Il pouvait lui retirer le droit de cité suisse si, bien que la possibilité existât, il ne renonçait pas lui-même au droit de cité étranger ou s'il s'efforçait de le conserver. Il apparaît que, malgré la guerre, il n'a pas été demandé à tous les candidats à la naturalisation de renoncer à leur nationalité antérieure. La formulation de l'art. 3, al. 2, permettait à la Confédération de trouver de cas en cas une solution plus souple et de renoncer éventuellement à la condition mise à la naturalisation de la libération de la nationalité antérieure.

La loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité (loi sur la nationalité, LN), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1953 a remplacé l'arrêté du Conseil fédéral. On y trouve pour la première fois la notion de « naturalisation ordinaire ». La procédure comprend trois niveaux : la naturalisation dans un canton et dans une commune n'est valable qu'en présence de l'autorisation de naturalisation de la Confédération.

L'art. 17 LN réglait la double nationalité. Toute personne désireuse de se naturaliser ne devait rien entreprendre dans le but de conserver sa nationalité antérieure et elle devait y renoncer pour autant que l'on pouvait l'attendre d'elle dans les circonstances de l'espèce. Cette disposition ne s'appliquait qu'à la naturalisation ordinaire et non à la naturalisation facilitée, ni à la réintégration qui relevait de la compétence de la Confédération.

La première phrase de l'art. 17 LN se référait aux ressortissants des États dont la législation prévoyait la perte automatique de la nationalité antérieure à la suite de l'acquisition volontaire d'une autre nationalité. Il leur était interdit de formuler une

demande de conservation de leur nationalité antérieure, pour autant que cela fût possible.

La deuxième phrase de l'art. 17 LN se référait aux ressortissants des États dont la législation ne prévoyait pas la perte automatique de la nationalité antérieure à la suite de l'acquisition volontaire d'une autre nationalité. Ils devaient renoncer à leur nationalité antérieure pour autant que cela pouvait être raisonnablement exigé en raison des circonstances. On ne pouvait l'exiger lorsque le droit de l'État d'origine l'interdisait ou que la renonciation ne pouvait être raisonnablement exigée (par exemple en présence de taxes de libération extraordinairement élevées, en cas de perte de propriétés foncières dans l'État d'origine, etc.).

L'office fédéral compétent exigeait de chaque candidat une déclaration dans laquelle il s'engageait à renoncer à son ancienne nationalité immédiatement après la naturalisation; autrement, la naturalisation pourrait être annulée, au titre de l'art. 41 LN, parce qu'obtenue frauduleusement. Après la naturalisation par le canton, l'office fédéral invitait par écrit les personnes concernées à apporter la preuve qu'elles avaient été libérées de l'ancienne nationalité. Sans réponse de leur part, elles étaient sommées une nouvelle fois de répondre. Cette procédure était extrêmement fastidieuse. Malgré cela, l'office fédéral a dû constater que nombre de doubles nationaux avaient certes renoncé à leur ancienne nationalité mais qu'ils avaient demandé leur réintégration peu après, ce qui leur permettait, en d'autres termes, de recouvrer l'ancienne nationalité. La lutte contre de tels abus nécessite de déployer un surcroît de travail considérable. À l'instar de la Suisse, d'autres États connaissant la double nationalité sont confrontés à ce problème.

Une autre disposition traitait de la double nationalité : l'art. 48 LN prévoyait la possibilité de retirer la nationalité à un double national si sa conduite portait gravement atteinte aux intérêts ou au renom de la Suisse. Il s'agit d'une disposition similaire à celle que contenait déjà l'arrêté fédéral de 1941. Cette disposition est valable, aujourd'hui encore, mais n'a plus d'importance pratique. Elle est conçue essentiellement pour s'appliquer en temps de guerre. Ainsi par exemple, un criminel de guerre possédant la nationalité suisse en plus de sa nationalité antérieure pourrait se la voir retirer. Cette disposition pourrait toutefois reprendre une certaine importance en relation avec la lutte contre le terrorisme.

Une modification surprenante des dispositions sur la double nationalité est toutefois intervenue dans le cadre de la révision du droit de la nationalité concernant au premier chef la nationalité des époux (modification du **23 mars 1990, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1992**)⁴¹. Initialement, la double nationalité n'était pas l'objet de cette révision. Il n'y a eu tout d'abord au Parlement qu'un débat portant sur l'art. 17 LN dont l'abrogation a été rejetée. La double nationalité a été toutefois abordée à nouveau lors de la procédure de levée des divergences. Le Conseil des États a finalement décidé à l'unanimité l'abrogation de l'art. 17, alors que le Conseil national se prononçait à une forte majorité pour sa suppression. C'est l'ancien Conseiller fédéral Arnold Koller qui a demandé de revenir sur la disposition relative à la double nationalité. En raison de l'évolution

⁴¹ Pour les détails à ce sujet, se référer à MAUERHOFER, p. 131 ss.

subséquente, il estimait nécessaire une nouvelle évaluation de cet obstacle à la naturalisation :

Le nombre des naturalisations était en recul, ainsi que l'avait montré un programme national de recherche.

Les associations économiques suisses avaient demandé l'assouplissement du droit de la double nationalité en se fondant sur l'évolution de l'espace économique européen.

Une motion de l'automne 1989 sur la naturalisation facilitée des étrangers de la deuxième génération mentionnait que l'exigence de la renonciation à la nationalité antérieure faisait obstacle à la naturalisation des jeunes étrangers.

Par ailleurs, il y avait déjà de nombreux doubles nationaux. « Nous avons depuis longtemps appris à vivre avec la double nationalité ». D'une part, il y avait alors déjà de nombreux doubles nationaux nés de mariages mixtes, ce qui n'avait posé aucun problème digne d'être mentionné. D'autre part, la révision envisagée levait déjà en partie l'obstacle à la naturalisation en ce sens que le conjoint étranger pourrait à l'avenir conserver sa nationalité antérieure.

Le problème résultant du fait que les doubles nationaux ne pouvaient se voir accorder la protection diplomatique envers leur autre État d'origine avait entre-temps perdu de son acuité. Depuis le « tournant » intervenu dans les États de l'Europe de l'Est, cet argument des opposants à l'abrogation de l'art. 17 avait perdu de sa pertinence.

6.3 Aperçu du droit en vigueur

La Confédération est compétente pour régler l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par filiation, mariage ou adoption, la perte de la nationalité pour d'autres motifs ainsi que pour la réintégration dans cette dernière (art. 38, al. 1, Cst.). Elle édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation (art. 38, al. 2, Cst.). Les cantons sont compétents pour régler la naturalisation relevant de la procédure dite ordinaire.

C'est en se fondant sur l'attribution de compétences inscrites à l'art. 38 Cst. que la Confédération a édicté la loi sur la nationalité⁴². Depuis l'abrogation de l'art. 17 de ladite loi au 1^{er} janvier 1992, la double nationalité est autorisée sans limitations⁴³. Au plan cantonal également, il n'existe aujourd'hui plus aucune disposition qui s'oppose à l'acquisition de la nationalité suisse en conservant la nationalité étrangère, même si cela serait possible avec l'attribution actuelle des

⁴² Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité (loi sur la nationalité, LN), RS 141.0.

⁴³ RO 1991 1034 – Dans sa version du 29 septembre 1952 (RO 1952 1087), le texte de l'art. 17 LN était le suivant : « Quiconque veut se faire naturaliser doit s'abstenir de toute démarche en vue de garder sa nationalité. La renonciation à la nationalité étrangère doit être exigée si elle peut raisonnablement être attendue du requérant. » Voir à ce sujet MAUERHOFER, p. 129 ss.

compétences⁴⁴. Tout aussi rares sont les accords de droit international qui interdisent la double nationalité suisse et étrangère⁴⁵. Il est toutefois possible que l'autre État exige la renonciation à la nationalité antérieure pour l'acquisition de la nationalité.

6. 4 Accords relatifs à l'autorisation réciproque de la double nationalité

Par échange de notes, la Suisse a ratifié en 1998 un accord avec l'Italie par lequel les autorités des deux États s'engagent réciproquement à ne pas faire dépendre l'acquisition de la nationalité d'un État de la renonciation à celle de l'autre État. Ce traité est entré en vigueur le 6 décembre 2001.

Un accord entre la Suisse et la République fédérale d'Allemagne sur la nationalité multiple et l'accomplissement des obligations militaires par les doubles nationaux est actuellement en cours d'élaboration.

6. 5 Double nationalité : règles de compétence législative

En l'absence de réglementation particulière, on se fonde sur le droit suisse en la matière s'agissant de la nationalité des doubles nationaux suisses et étrangers⁴⁶. En principe, les doubles nationaux exercent tous les droits et accomplissent toutes les obligations qui seraient les leurs s'il n'étaient que citoyens suisses. Ils peuvent par exemple exercer leur droit de vote actif et passif comme s'ils ne détenaient que la citoyenneté suisse.

Des règles particulières s'appliquent aux *obligations militaires* : le double national est soumis à l'obligation du service militaire, mais il n'est pas incorporé dans l'armée suisse et n'a pas à accomplir de services d'instruction lorsqu'il a accompli du service dans l'autre État d'origine (LAAM 5 I⁴⁷) ; à la différence des étrangers, il doit toutefois payer la taxe militaire et, le cas échéant, servir dans la protection civile⁴⁸. Accomplir le service militaire dans l'État étranger d'origine est punissable (CPM 90 et 94), à moins d'être établi dans l'autre État (CPM 94 II). Cette question est largement réglée au moyen de traités internationaux⁴⁹.

Pour la *protection diplomatique* et selon la règle généralement reconnue du droit international coutumier, l'État compétent est celui avec lequel le détenteur de plusieurs nationalités entretient les relations effectives les plus étroites⁵⁰. Toutefois, si la personne se trouve dans l'un des États dont elle possède la nationalité, l'autre État d'origine ne peut en principe intervenir en sa faveur (règle dite de l'exclusion). Une intervention est néanmoins possible au niveau

⁴⁴ Mauerhofer, p. 136.

⁴⁵ MAUERHOFER, p. 126.

⁴⁶ Mauerhofer, p. 86 et 149.

⁴⁷ Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), RS 510.10

⁴⁸ Voir MAUERHOFER, pp. 200 ss.

⁴⁹ Voir RS 0.141.116.3, 0.141.126.3, 0.141.133.6, 0.141.134.92, 0.141.134.921, 0.141.145.4 ; voir aussi MAUERHOFER, pp. 93 ss.

⁵⁰ Ce principe a été appliqué par la CIJ dans son jugement controversé de 1955 dans l'affaire Nottebohm ; voir aussi MAUERHOFER, p. 284.

consulaire voire diplomatique, en présence de violations graves et répétées de principes fondamentaux du droit international (par exemple en cas de violation des droits de l'homme ou de la prohibition de la torture)⁵¹.

En règle générale, les doubles nationaux n'ont droit à l'*aide sociale pour les Suisses de l'étranger* que lorsque la nationalité étrangère n'est pas prépondérante (LASE 6⁵²).

Dans le cas d'une *fonction de carrière au sein du DFAE* dont font partie le service diplomatique et le service consulaire ainsi que le secrétariat et le service technique, les doubles nationaux ne peuvent être engagés pour une durée indéterminée que s'il leur est impossible de renoncer à leur nationalité étrangère⁵³.

En *procédure de droit civil et de droit privé*, c'est le principe de la territorialité qui s'applique aux circonstances déterminant une situation juridique dans un pays : c'est le domicile qui est déterminant et non la nationalité. Pour les affaires internationales, seule la nationalité suisse est décisive pour la détermination de la compétence du for d'origine dans le cas d'une personne possédant plusieurs nationalités (LDIP 23 I). Sinon, c'est le droit de l'État avec lequel la personne entretient les relations les plus étroites qui est applicable (LDIP 23 II). En règle générale, il s'agira de l'État de domicile⁵⁴. Il existe toutefois des exceptions dans les domaines du droit des personnes, de la famille et des successions. Une compétence alternative de l'État d'origine ou de domicile s'applique pour les changements de nom, les mariages, les reconnaissances d'enfants, pour les effets des rapports de paternité ainsi que pour les différends en matière de succession (LDIP 38 II, 43 II, 71 I, 80, 87 II). Le droit de l'État d'origine peut être applicable pour le droit au nom, en cas de mariage, pour le régime matrimonial, les actions relatives à la constatation ou à la contestation de la filiation, pour la capacité de faire des actes de disposition (LDIP 37 II, 39, 44 II, 52 II, 67, 94).

6.6 Interventions parlementaires

6.6.1 [04.3226](#) Motion Hutter Jasmin, Interdire la double nationalité

Jasmin Hutter (UDC/SG) a déposé le 5 mai 2004 au Conseil national une motion chargeant le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de loi visant à interdire la double nationalité en Suisse⁵⁵.

Cette intervention a été cosignée par 38 membres du Conseil national et elle est rédigée dans les termes suivants :

⁵¹ MAUERHOFER, p. 287.

⁵² Loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (LASE), RS 852.1 ; voir MAUERHOFER, pp. 272 ss.

⁵³ Art. 15 de l'ordonnance du DFAE concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers – DFAE) du 20 septembre 2002, RS 172.220.111.343.3.

⁵⁴ Mauerhofer, p. 236.

⁵⁵ Pouvant être consultée à l'adresse :

http://www.parlament.ch/afs/data/f/gesch/2004/f_gesch_20043226.htm

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de loi visant à interdire la double nationalité en Suisse.

À l'appui de sa motion, son auteur s'exprime comme suit :

« La citoyenneté implique des droits et des devoirs. La double nationalité est contestable dans son principe même, en raison de son caractère le plus souvent opportuniste : on recherche les avantages de chacune des nationalités sans plus revendiquer clairement une patrie. Or, il convient d'empêcher cette approche sélective qui ne cherche que les avantages sans s'embarrasser des inconvénients. La personne qui fait la demande d'une nationalité doit choisir le pays où elle entend centrer sa vie et doit donc être prête à renoncer à sa nationalité étrangère.

La double nationalité n'engendre pas seulement des conflits de loyauté, elle entraîne aussi des problèmes juridiques concrets. On peut citer, par exemple, la manifestation des Kurdes dans la ville fédérale, à laquelle ont également participé des Kurdes naturalisés suisses. On peut se demander s'ils y ont participé en tant que citoyens de leur pays ou en tant que citoyens suisses, et poser la question des conséquences au point de vue des poursuites pénales.

Afin d'empêcher ces conflits et ces problèmes concrets, la majorité des États ne reconnaît pas la double nationalité. En Suisse également, celle-ci n'a été introduite qu'en 1992. Les expériences faites imposent un retour à la pratique antérieure qui répond d'ailleurs aux attentes d'une majorité de la population. »

Le Conseil fédéral a rejeté cette motion le 16 février 2005, en évoquant les motifs suivants :

« L'ancien article 17 de la loi sur la nationalité, qui ne concernait que la naturalisation ordinaire, et non la naturalisation facilitée, avait la teneur suivante :

Quiconque veut se faire naturaliser doit s'abstenir de toute démarche en vue de garder sa nationalité. La renonciation à la nationalité étrangère doit être exigée si elle peut raisonnablement être attendue du requérant.

Cette renonciation ne pouvait pas être exigée si le droit de l'État d'origine du requérant ne la prévoyait pas, ou si elle ne pouvait pas être raisonnablement exigée du requérant. L'article 17 de la loi sur la nationalité a été abrogé le 1er janvier 1992 ; dès lors, la double nationalité est admise sans restriction en droit suisse.

Les principales raisons qui ont conduit à l'abrogation de cet article 17 sont les suivantes :

Depuis le 1er juillet 1985, les enfants de couples binationaux, dont l'un des conjoints est suisse, acquièrent automatiquement la nationalité suisse. Les enfants de couples binationaux sont pour la plupart doubles nationaux. En Suisse, près d'un tiers des mariages sont contractés entre des Suisses et des étrangers. De très nombreuses personnes acquièrent donc inévitablement la double nationalité par filiation.

Des considérations liées à la politique d'intégration plaident également en faveur de la double nationalité. Pour les jeunes de la deuxième génération en particulier, la renonciation à la nationalité de leurs parents représente la perte d'une partie de leur identité, ce qui constitue le principal obstacle à leur naturalisation.

Environ 71 % des Suisses de l'étranger sont doubles nationaux. Lorsqu'un citoyen suisse acquiert la nationalité d'un autre pays, la législation suisse l'autorise depuis toujours à conserver la nationalité suisse.

Les problèmes liés à la double nationalité, comme notamment l'accomplissement des devoirs militaires, ont pu jusqu'à présent être résolus facilement en général ; en outre, la Suisse a conclu des accords avec plusieurs États dans ce domaine.

Le Département fédéral de justice et police élaborera d'ici à la fin de l'année 2005 un rapport dans lequel il présentera les principaux problèmes actuels relevant de la nationalité ainsi que sa position en la matière. Ce rapport portera en particulier sur les délais de résidence, sur les naturalisations au niveau communal et sur la double nationalité. Le Conseil fédéral procédera alors à une appréciation globale des questions soulevées dans la motion. »

6.6.2 Interventions au plan cantonal

6.6.2.1 *Thurgovie : initiative cantonale, rejetée*

M. Armin Eugster (PDC), membre du Grand Conseil, a présenté le 10 mars 2004 devant le parlement du canton de Thurgovie une initiative cantonale visant à compléter la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Cette motion (00/MO 59/420) a été cosignée par 30 membres du Grand Conseil. Concrètement, elle demande que les candidats à la nationalité suisse soient contraints de renoncer à leur nationalité antérieure.

En janvier 2005, l'Office fédéral des migrations a rendu son avis sur l'initiative cantonale de la Thurgovie. Il a fait référence dans ce contexte à la motion Hutter qui traite du même sujet et sur laquelle le Conseil fédéral entendait rendre prochainement son avis (voir ch. 6.6.1).

Le Conseil d'État du canton de Thurgovie a finalement rejeté l'initiative cantonale le 24 avril 2005.

6.6.2.2 *Bâle-Campagne : motion Thüring, rejetée*

M. Georges Thüring (UDC) a déposé le 10 juin 2004 devant le Grand Conseil de Bâle-Campagne une motion intitulée « La double nationalité seulement dans les cas d'exception »⁵⁶.

Par cette motion, le Conseil d'État est invité à élaborer le plus rapidement possible une proposition aux termes de laquelle le canton de Bâle-Campagne demanderait aux autorités fédérales, par le biais d'une initiative cantonale, de modifier ou de compléter si nécessaire la Constitution fédérale et la loi sur la nationalité afin que les étrangers soient contraints de renoncer à leur nationalité antérieure lors de l'acquisition de la nationalité suisse, et qu'ils ne soient autorisés à l'avenir à conserver la double nationalité qu'exceptionnellement, dans des cas bien définis.

⁵⁶ <http://www.baselland.ch/docs/parl-1k/vorstoesse/2004/2004-138.htm>

Le Grand Conseil a rejeté le 23 septembre 2004 la transmission de la motion au Conseil d'État⁵⁷.

6.7 Effets de l'interdiction de la nationalité multiple

6.7.1 En général

Les opposants à la double nationalité veulent avant tout que les personnes désireuses de se faire naturaliser renoncent à leur nationalité antérieure. Aussi les explications qui suivent sont-elles centrées sur cette question. L'on prendra toutefois aussi position sur l'interdiction générale de la double nationalité et en particulier sur l'interdiction de la double nationalité pour les étrangers.

Si la renonciation à la nationalité étrangère n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigé, la nationalité multiple serait encore admise (comme le prévoyait l'art. 17, entre-temps abrogé, de la loi sur la nationalité du 29 septembre 1952).

L'interdiction de la nationalité multiple contraindrait les personnes concernées à choisir entre la nationalité suisse et la nationalité étrangère. Il faut faire la distinction entre les effets du droit fédéral de la nationalité, des règles relatives au droit de cité cantonal et de celles en matière de droit de cité communal. Les effets seraient déterminés par le droit fédéral, cantonal et communal dans le cadre de leurs compétences respectives. L'effet principal du droit suisse de la nationalité porte sur l'exercice des droits politiques⁵⁸.

6.7.2 Conséquences juridiques

6.7.2.1 En cas de choix de la nationalité suisse

Si les personnes concernées se décidaient en faveur du droit de cité suisse, elles perdraient les droits et obligations découlant de la nationalité étrangère. Il s'agit ici en particulier des droits politiques et des obligations militaires.

Du point de vue du droit suisse, les conséquences seraient de peu d'importance : la personne uniquement suisse ne devrait plus accomplir de devoirs militaires dans un autre État, même si elle y était établie. Elle aurait droit dans tous les cas à la protection diplomatique et à l'aide sociale pour les Suisses de l'étranger. Elle pourrait entrer dans la carrière du DFAE pour une durée indéterminée. En droit international civil et privé, il n'y aurait plus de compétences de l'État d'origine étranger en matière de droit des personnes, de la famille et des successions.

6.7.2.2 En cas de choix de la nationalité étrangère

Les conséquences de la renonciation à la nationalité suisse sont plus importantes. La personne concernée perdrait les droits que seuls les Suisses détiennent :

⁵⁷ http://www.baselland.ch/docs/parl-ik/protokolle/2004/p2004-09-23/teil_17.htm

⁵⁸ YVO HANGARTNER, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 8/2001, p. 951

Droits politiques : pour les personnes vivant en Suisse, la perte des droits politiques serait la conséquence la plus importante. Seuls les Suisses sont électeurs et éligibles, peuvent signer des initiatives populaires, demander le référendum et voter sur les révisions de la Constitution fédérale et des lois fédérales. Au plan cantonal, seuls les cantons de Neuchâtel et du Jura accordent des droits politiques aux étrangers : à Neuchâtel, les étrangers établis dans le canton depuis cinq ans ont le droit de vote. Dans le canton du Jura, les étrangers domiciliés dans le canton depuis dix ans ont le droit de vote et d'éligibilité (à l'exception des votations sur la Constitution). Au plan communal, les cantons AR, FR, GR, JU, NE et VD accordent des droits politiques aux étrangers.

Droit de refuge : tous les Suisses peuvent trouver refuge en Suisse en toutes circonstances et ils ne sont pas extradés sans leur accord (EIMP 7 I⁵⁹). Par ailleurs, la Suisse doit permettre à tous ses ressortissants vivant à l'étranger de rentrer au pays. Cette prérogative est également reconnue par le droit international⁶⁰. Aux termes de l'art. 121, al. 2, Cst., les étrangers qui menacent la sécurité du pays peuvent être expulsés de Suisse. Une telle expulsion ne saurait s'appliquer à un ressortissant suisse. De même, l'art. 55 du Code pénal suisse (CP) ne prévoit d'expulsion que pour des étrangers.

Droit à la protection diplomatique : la Suisse doit protéger ses ressortissants contre tout traitement injuste à l'étranger. Les autorités peuvent toutefois librement déterminer le mode d'intervention le plus approprié et même renoncer à toutes démarches si elles le jugent justifié⁶¹.

Droits individuels : en principe, les étrangers en jouissent comme les Suisses. Toutefois des droits importants ne sont garantis qu'aux étrangers établis. Seuls les Suisses bénéficient de la liberté d'établissement (art. 24 Cst.). Les étrangers n'ont un droit qui se rapproche de celui garanti par l'art. 24 Cst. que s'ils sont couverts par un accord d'établissement ou par l'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes et que s'ils sont titulaires d'une autorisation d'établissement. En matière de liberté économique, seuls les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement ou de séjour peuvent s'en réclamer en vertu de la législation ou d'un accord international⁶².

Assurances sociales : les différences entre les étrangers et les Suisses ont été constamment réduites, mais il en reste quelques unes. Ainsi, par exemple, les étrangers ressortissants d'États n'ayant pas passé d'accord n'ont droit à une rente AVS que tant qu'ils ont leur domicile en Suisse (LAVS 18). Il en va de même pour les prestations de l'AI. De plus, ils doivent avoir payé des cotisations pendant au moins un an ou avoir résidé en Suisse pendant dix ans (LAI 6 II). Le droit aux prestations complémentaires n'est accordé aux étrangers que s'ils remplissent les conditions de résidence requises (LPC 2 II). Les rentes

⁵⁹ Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP), RS 351.1

⁶⁰ Voir les références dans MAUERHOFER, pp. 40-41.

⁶¹ Voir à ce sujet MAUERHOFER, pp. 283 ss.

⁶² Pour l'accès à la profession d'avocat, voir ATF 119 la 39 ss., consid. 4 et 5.

extraordinaires de l'AVS / AI ne sont versées qu'aux citoyens suisses (LAVS 42, LAI 39). Dans certains cantons, seuls les parents suisses ont droit aux allocations familiales pour les enfants vivant à l'étranger⁶³.

Autres domaines : l'acquisition d'immeubles n'est autorisée aux étrangers qu'aux conditions de la loi fédérale⁶⁴. Les étrangers n'ont pas besoin d'autorisation pour l'acquisition de leur résidence principale à leur lieu de domicile (LFAIE 2 II b). L'acquisition de biens immobiliers par des citoyens de l'UE sera également facilitée dans le cadre des accords bilatéraux. La majorité des membres du conseil d'administration d'une société anonyme et de l'administration d'une coopérative doit être constituée de citoyens suisses (CO 708 I, à l'exception des holdings, CO 895 I). L'achat et le port d'armes sont interdits aux ressortissants de certains pays⁶⁵. Les postes dans l'administration publique peuvent être réservés à des Suisses⁶⁶.

En revanche, une personne qui renoncerait à la nationalité suisse serait libérée de toutes les obligations qui n'incombent qu'aux seuls Suisses :

Obligations militaires : seuls les Suisses doivent accomplir un service militaire ou un service civil de remplacement ou s'acquitter d'une taxe d'exemption de l'obligation de servir (Cst. 59 I - III). Il ne serait pas non plus admissible, du point de vue du droit international, de contraindre un étranger au service militaire. Les étrangers établis ne peuvent accomplir qu'un service volontaire dans la protection civile, ce qui n'est pas assimilé à l'accomplissement des obligations militaires. Les cantons décident de l'admission des volontaires. Nul ne peut se prévaloir du droit d'être admis dans la protection civile (LPPCi 15 I d et II)⁶⁷.

Devoir de fidélité : c'est un devoir primordial et ses violations les plus graves sont sévèrement punies. Si un Suisse prend les armes contre la Confédération pendant une guerre ou prend du service dans une armée ennemie, il sera puni de la réclusion perpétuelle ou de la réclusion (CPM 90⁶⁸). Tout Suisse qui, sans l'autorisation du Conseil fédéral, aura pris du service dans une armée étrangère, sera puni de l'emprisonnement, mais le Suisse qui est établi dans un autre État, dont il possède aussi la nationalité, et y accomplit un service militaire n'est pas punissable (CPM 94).

Devoirs du citoyen : seuls les Suisses peuvent être contraints à faire partie d'un bureau de vote ou à exercer la fonction de scrutateur ou de juré. Les obligations en relation avec la qualité d'habitant, telle que le service du feu et, depuis le 1^{er}

⁶³ Mauerhofer, p. 254.

⁶⁴ Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE), RS 211.412.41.

⁶⁵ Art. 9 de l'Ordonnance du 21 septembre 1998 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (ordonnance sur les armes, OArm), RS 514.541).

⁶⁶ Voir les références dans MAUERHOFER, pp. 161 ss.

⁶⁷ Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS 520.1) ; AUBERT, Rz. 995 ; MAUERHOFER, pp. 64 ss.

⁶⁸ Code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM), RS 321.0.

janvier 2000, la fonction de tuteur (CC 382 I) s'appliquent également aux étrangers.

Obligations fiscales : elle dépend en principe du domicile. Pour l'impôt fédéral direct, les étrangers ne sont parfois taxés que d'après les charges. Certains cantons accordent aux étrangers des réductions considérables⁶⁹.

6.7.3 Autres conséquences

S'ils étaient placés devant le choix de renoncer à la nationalité suisse ou à celle de l'autre État, nombre de ces personnes, en particulier les ressortissants de l'UE, préféreraient renoncer au passeport suisse, ce qui provoquerait une augmentation de la population étrangère dans notre pays. Cela serait contraire à la politique actuelle du Conseil fédéral, selon laquelle la naturalisation est un moyen d'intégration⁷⁰.

Si l'on exigeait des quelque 495'000 doubles nationaux vivant en Suisse⁷¹ qu'ils renoncent à l'une ou l'autre nationalité, la part de la population étrangère augmenterait davantage encore si l'on songe que près de 331'000 (70,9 %) doubles nationaux sont citoyens d'un Etat de l'UE. Vu qu'il n'existe pas de banque de données concernant les doubles nationaux résidant en Suisse, une réglementation aussi contraignante ne peut être réellement mise en œuvre.

Sur les 623'057 Suisses de l'étranger enregistrés, 442'643 (71 %) possèdent une autre nationalité⁷². S'ils devaient choisir entre la nationalité suisse et celle d'un autre État – ce que n'exige aucune initiative parlementaire déposée jusqu'ici – nombre d'entre eux, en particulier ceux qui habitent dans les États membres de l'UE, souhaiteraient ou devraient renoncer à la nationalité suisse. La « cinquième Suisse » en serait affaiblie.

6.8 **Avantages et inconvénients de l'interdiction de la nationalité multiple**

6.8.1 Avantages de l'interdiction et arguments opposés

6.8.1.1 *Arguments politiques*

« Voter où l'on vit ! »

Nombre de doubles nationaux votent sur des objets qui ne les concernent pas puisqu'ils résident ailleurs.

⁶⁹ Voir l'art. 14 de la Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD), RS 642.11 ; voir aussi Beobachter 20/2004, à l'adresse http://www.beobachter.ch/artikel.asp?session=448A70BB-3187-47F9-9CA4-316BCFBFEF0A6&category_id=100&DocumentID=2580&AssetID=7892 (état au 3 novembre 2004).

⁷⁰ Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité du 21 novembre 2001, FF 2002 II 1815.

⁷¹ D'après le recensement fédéral du 5 décembre 2000 ; MAUERHOFER, P. 141.

⁷² MAUERHOFER, P. 144 ; <http://www.aso.ch/francais/260f.htm> (consultée le 2 novembre 2004)

La naturalisation est souvent décrite comme la conclusion du processus d'intégration. Certains n'apprécient guère que les personnes naturalisées puissent continuer à se prononcer sur les affaires de leur État d'origine après leur naturalisation en Suisse. Toutefois, le même problème se pose dans le cas inverse avec les quelque 443'000 Suisses de l'étranger qui possèdent une autre nationalité.

Aussi, le droit de vote des doubles nationaux domiciliés à l'étranger a-t-il été considéré comme problématique, voire inacceptable, sous l'angle démocratique. Dans cette perspective, le droit de vote à l'étranger est légitime qu'en tant que phénomène temporaire, notamment pour les personnes qui ne vivent que peu de temps à l'étranger⁷³.

Les doubles nationaux titulaires du droit de vote et d'éligibilité se prononcent sur des sujets de nature politique qu'ils connaissent mal en raison de leur absence, et sur lesquels ils sont insuffisamment renseignés⁷⁴.

Les doubles nationaux domiciliés à l'étranger sont moins souvent enregistrés en tant que votants "seulement Suisses" et se rendent moins souvent aux urnes que les citoyens qui ont uniquement la nationalité suisse⁷⁵; seules les personnes intéressées participent aux votations et aux élections.

La double nationalité provoque des conflits d'intérêts

Les doubles nationaux étrangers pourraient, lors des votations et des élections, prendre en compte les intérêts de leur État d'origine et influencer ainsi sur la politique suisse. La question se pose cependant de savoir s'il n'y aurait pas aussi un risque si les personnes concernées n'étaient pas doubles nationales, mais seulement suisses.

Selon un autre point de vue, c'est l'influence par les médias et les groupes d'intérêts qui revête une plus grande importance. L'éventuelle influence exercée par les doubles nationaux est négligeable⁷⁶. Les conflits d'intérêts font partie du quotidien de toute démocratie (par exemple l'entrepreneur du bâtiment qui s'engage au conseil communal en faveur d'impôts modérés, mais qui est également en faveur d'un coûteux projet de construction dont il espère des commandes pour son entreprise)⁷⁷.

La double nationalité provoque des conflits de loyauté

⁷³ HANGARTNER, p. 964.

⁷⁴ Dans le message sur les droits politiques des suisses de l'étranger, ceci était qualifié de quelque peu dérangeant FF 1975 I 1305-1332 ; DAVID R. WENGER, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz und im europäischen Ausland – ein kommentierter Rechtsvergleich, AJP 10/2004, p. 1189 ; MAUERHOFER, pp. 57 et 157.

⁷⁵ MAUERHOFER, p. 169.

⁷⁶ Référence dans MAUERHOFER, p. 157.

⁷⁷ WENGER, p. 1189.

C'est ce point de vue que défend par exemple la conseillère nationale JASMIN HUTTER. Que l'on pense au service militaire ou aux votations et élections⁷⁸. Dans son message sur la LN en 1952, le Conseil fédéral a écrit que « celui qui veut entrer dans la communauté helvétique par la naturalisation doit le faire sans réserve »⁷⁹. Par ailleurs, l'ancien conseiller national MARKUS RUF (AN [maintenant DS] BE) s'est exprimé contre la révision de 1990, soutenant que l'on ne saurait s'assimiler et s'identifier entièrement qu'à un seul État d'origine⁸⁰. Toutefois, le choix entre des loyautés différentes survient régulièrement en politique et ne se limite pas à la question de la nationalité. Cela vaut tout particulièrement pour un pays fédéraliste comme la Suisse où les intérêts des communes, des cantons et de la Confédération peuvent entrer en contradiction (par exemple : le référendum des cantons contre l'imposition de la propriété foncière qui aurait entraîné des pertes d'impôts pour eux et pour les communes)⁸¹. Si l'on part de l'hypothèse qu'une grande partie des personnes naturalisées ne veulent ni ne peuvent renier leur origine, même après leur naturalisation, quel rôle jouerait alors la conservation de la nationalité antérieure ou sa renonciation dans l'apparition d'un conflit de loyauté? La conservation de la nationalité est certes de nature à encourager les relations avec l'ancien État d'origine. Il est cependant concevable que, dans certains cas, la loyauté envers la Suisse soit davantage menacée si la personne est obligée de renoncer à la nationalité antérieure que si elle pouvait rester double nationale. Tel peut être le cas notamment lorsqu'il existe des divergences entre les États d'origine d'un double national. Si la situation se dégrade au point d'aboutir à un conflit armé, le double national devra, le cas échéant, opter en faveur de l'un des États au détriment de l'autre. D'un point de vue historique, le conflit armé est le principal problème en matière de double nationalité. Les attentats terroristes du 7 juillet 2005 à Londres, qui ont causé 55 morts et 700 blessés, incitent à se demander à quel point la double nationalité n'encourage pas l'extrémisme violent. Certains fondamentalistes islamistes, qui vivaient en Angleterre depuis leur prime jeunesse, ont pris part à ces attentats. Ils ne s'étaient, jusque-là, jamais fait remarquer et pouvaient être considérés comme étant intégrés dans la société. Pour expliquer leur adhésion aux mouvements terroristes, on a notamment invoqué un déchirement personnel entre les valeurs occidentales de leur pays de résidence et celles du monde islamique et du pays d'origine de leurs parents. Par ailleurs, on a relevé qu'une telle crise d'identité pouvait pousser au terrorisme, avant tout les personnes particulièrement influençables. La naturalisation associée à la possibilité de conserver son autre nationalité peut exacerber l'extrémisme de personnes confrontées à un conflit de loyauté. Ce phénomène est renforcé lorsqu'une personne possède, outre la nationalité suisse, la citoyenneté d'un Etat qui ne se démarque pas du terrorisme voire le soutient.

⁷⁸ Selon la secrétaire générale suppléante de l'UDC Suisse, ALIKI M. PANAYIDES ; voir http://www.udc.ch/index.html?page_id=1274&l=3 (consulté le 4 avril 2005).

⁷⁹ FF 1951 II 665-718.

⁸⁰ Mauerhofer, p. 133.

⁸¹ Wenger, p. 1189.

Un usage abusif sera fait du passeport suisse, en particulier par les personnes de confession musulmane

C'est l'argument défendu par BRUNO STEIGER (DS, Grand Conseil BL). Dans de nombreux cas, on ne demanderait un passeport suisse que pour abuser de nos institutions sociales. Cette pratique porterait préjudice à notre économie et nuirait à la réputation de notre pays⁸². Ces arguments ne reposent toutefois sur aucun fait concret. La citoyenneté n'entre de toute façon pas en ligne de compte pour l'obtention des prestations sociales. Les Suisses de l'étranger ne perçoivent des aides sociales que si la nationalité suisse est prépondérante.

La double nationalité est opportuniste

Selon la conseillère nationale JASMIN HUTTER, le candidat chercherait à profiter des avantages de la nationalité du moment sans s'identifier clairement avec une patrie. Il faut éviter que d'aucun ne profite que des avantages d'une situation. Cependant, comme exposé précédemment, les différences entre doubles nationaux et détenteurs d'une seule nationalité sont en réalité faibles. La principale différence réside dans les droits politiques.

La majorité des États ne connaissent pas la double nationalité

Il est vrai qu'à l'échelon cantonal près de la moitié des États connaissent dans leur législation des cas où la double nationalité est contestée⁸³. Ce thème est toutefois d'une grande complexité et la législation est très variable d'un pays à l'autre.

En règle générale, un État ne peut s'opposer à la double nationalité en raison de la filiation. La plupart des États connaissent l'égalité de traitement de l'homme et de la femme dans la transmission de la nationalité à leurs enfants. Il en résulte automatiquement des doubles nationaux. Exemple : depuis le 1^{er} juillet 1985 les enfants nés de mariages mixtes dont la mère est suisse obtiennent automatiquement la nationalité suisse à la naissance. Ils obtiennent cependant presque toujours aussi la nationalité de leur père car, à l'exception de quelques États connaissant le *jus soli*, tous les pays appliquent une réglementation de cette nature.

6.8.1.2 Arguments juridiques

En matière de droit privé international, la nationalité multiple rend difficile le choix du for de juridiction et du droit applicable, ce qui entraîne des litiges

Cette affirmation n'est plus pertinente actuellement. Il existe des règles claires de compétence législative (au sujet desquelles différents accords existent, dont celui de Lugano, RS 0.275.11). En droit suisse, c'est en principe le domicile qui est

⁸² s. http://www.bl.ch/docs/parl-lk/protokolle/2004/p2004-09-23/teil_17.htm (consulté le 4 avril 2005).

⁸³ Voir www.geocities.com/jusjih/dncdp.html (l'UDC renvoie à cette page : http://www.udc.ch/print.html?page_id=1274&l=2) (consultée le 2 novembre 2004).

déterminant, et non l'origine. Il n'y aura donc guère de litiges suite à des conflits de cette nature.

La nationalité multiple provoque des différends entre États en matière de souveraineté, en particulier dans les domaines des obligations militaires et de la protection diplomatique

Dans ce domaine également, il existe des règles claires de compétence législative. Un double national pourrait être éventuellement exclu de la protection diplomatique de la Suisse, mais cette question a perdu de son acuité depuis l'ouverture de l'Europe de l'Est⁸⁴. Pour ce qui est des obligations militaires, les doubles nationaux doivent en règle générale accomplir leurs devoirs militaires dans leur État de résidence. La Suisse connaît le principe selon lequel les personnes qui ont accompli leurs obligations militaires ou des services de remplacement dans un autre État ne sont plus incorporées dans l'armée et ne sont plus astreintes au service militaire en Suisse. Le double national qui réside en Suisse préfère normalement y accomplir ses obligations militaires. Dans le cas contraire, il se rendrait punissable aux yeux du droit militaire suisse.

L'extradition des doubles nationaux soulève des problèmes

Cet argument ne correspond pas aux expériences réalisées. La Suisse traite les doubles nationaux comme des Suisses. Il n'y a pas de problèmes spécifiques aux doubles nationaux. L'un des principes du droit international précise qu'un État n'extrade pas ses propres citoyens, même s'ils sont doubles nationaux.

La double nationalité soulève des problèmes juridiques concrets

On cite à titre d'exemple les manifestations de doubles nationaux contre leur ancien État d'origine. Or, il y a lieu de se poser la question de savoir si les doubles nationaux participent à la manifestation en tant qu'étrangers ou suisses, et quelles en seraient les conséquences en matière de poursuite pénale. Selon le code pénal suisse, il ne fait aucun doute que ses dispositions sont applicables indépendamment de la nationalité de la personne qui commet un crime ou un délit en Suisse (CP 3 I). Et en règle générale, c'est un principe reconnu du droit international qui veut que l'État d'origine n'ait pas à tenir compte de la nationalité étrangère⁸⁵.

6.8.2 Inconvénients de l'interdiction et arguments opposés

6.8.2.1 *Arguments politiques*

L'interdiction de la nationalité multiple entraînerait un travail et des frais administratifs considérables.

⁸⁴ Ainsi s'est exprimé le conseiller fédéral KOLLER à l'occasion de la révision de 1990 ; Bulletin officiel CE 1990 II 122 ; CN 1990 II 496 ; voir l'aperçu dans MAUERHOFER, p. 135.

⁸⁵ KAY HAILBRONNER/GÜNTER RENNER, Staatsangehörigkeitsrecht, 3^{ème} éd. Munich 2003, pp. 108-112.

Le travail administratif serait relativement faible si la Confédération se contentait de demander aux candidats à la naturalisation de signer une déclaration selon laquelle ils s'engagent à renoncer à leur nationalité antérieure après la naturalisation. Ce travail serait par contre assez important, si l'on devait examiner après chaque naturalisation si cet engagement a été tenu. Aujourd'hui, la procédure relative à l'acquisition de l'autorisation fédérale de naturalisation se conclut par son octroi. Si le candidat devait s'engager à renoncer à la nationalité antérieure après la naturalisation et si la Confédération devait surveiller le respect de cette mesure (y compris lancement de procédures d'annulations de la naturalisation lorsque la personne naturalisée refuse de renoncer à sa nationalité antérieure), cela entraînerait un travail administratif supplémentaire considérable. En fin de compte, la Confédération devrait engager du personnel pour vérifier la renonciation à la nationalité antérieure comparable en nombre à celui qui est nécessaire pour examiner les quelque 20 000 demandes de naturalisation ordinaire.

L'État ne peut s'opposer effectivement à la nationalité multiple

Les expériences faites par l'office fédéral compétent pendant les années ayant précédé la levée de l'interdiction de la double nationalité montrent que sa surveillance était associée à de grandes difficultés. Il n'y avait aucun problème avec les personnes qui se comportaient correctement et déposaient, après la naturalisation en Suisse et à la demande de l'office fédéral compétent, une demande de libération de leur nationalité antérieure et qui remettaient ensuite une attestation de libération à l'office fédéral. Il existe toutefois de nombreuses possibilités de contourner cette obligation auxquelles on ne peut s'opposer en pratique. Ainsi, des personnes naturalisées se sont fait libérer de leur nationalité antérieure après naturalisation et ont remis à la Confédération l'attestation correspondante. Elles avaient ainsi rempli leurs obligations. Mais nombre d'entre elles ont ensuite déposé une demande de réintégration, ce qui était possible même en étant domiciliées en Suisse, afin d'être à nouveau doubles nationales. Il convient de relever dans ce contexte que la Suisse elle-même autorise cette procédure. Conformément au nouvel art. 23, al. 2, de la loi sur la nationalité en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2006, celui qui a été libéré de la nationalité suisse pour acquérir une autre nationalité peut déposer une demande de réintégration, même si son domicile est à l'étranger. Dans la pratique, il est impossible d'empêcher ces réintégrations car il faudrait, au prix d'un travail considérable, demander à toutes les personnes concernées de fournir une attestation de non réacquisition de leur nationalité antérieure après en avoir été libérée.

Par ailleurs, empêcher la double nationalité par filiation se révèle impossible car on dérogerait alors au principe de l'égalité du père et de la mère s'agissant de transmettre leur nationalité à leurs enfants.

Enfin, il est impossible de déterminer si un étranger ne possède qu'une ou plusieurs autres nationalités. En règle générale, les titulaires de plusieurs nationalités ne sont enregistrés auprès des autorités compétentes en matière d'étrangers que sous une seule nationalité.

En raison des motifs exposés, on peut se demander si le fait de tolérer la double nationalité ne serait pas finalement la solution la plus efficace et la plus juste vis-à-vis de tous les citoyens.

*Les doubles nationaux ne posent pas de problème*⁸⁶

Aucun fait n'a été constaté qui indiquerait l'existence de difficultés. Les problèmes en relation avec la double nationalité, tel celui de l'accomplissement des obligations militaires, ont pu être facilement résolus jusqu'à présent dans la plupart des cas. De plus, il existe des accords sur ce sujet avec plusieurs États. Le code militaire suisse interdit aux citoyens suisses d'accomplir des obligations militaires dans un autre État s'ils n'y sont pas établis. Celui qui a déjà accompli ses obligations militaires ou des services de remplacement dans son pays d'origine avant la naturalisation ne sera plus incorporé dans l'armée suisse et n'aura pas à accomplir de service.

Les doubles nationaux sont un atout pour l'économie

Les associations économiques ont demandé un allègement du droit de la double nationalité à l'occasion de la révision de 1990 et dans la perspective de la CE⁸⁷. Les titulaires de plusieurs nationalités qui peuvent s'établir aussi à l'étranger présentent des avantages pour les entreprises. Cette affirmation n'a toutefois pas été confirmée, en l'état des connaissances, par des études scientifiques. De plus, cet argument a désormais perdu de son importance suite aux accords bilatéraux passés avec l'UE.

De nombreux Suisses de l'étranger étaient et sont encore contraints d'acquérir une nationalité étrangère, sous la pression des circonstances économiques ou sous la menace d'une expulsion

C'était là l'une des raisons pour lesquelles la naturalisation ne devait pas entraîner la perte de la nationalité suisse⁸⁸. Entre-temps, la situation a changé, en particulier après l'entrée en vigueur des accords avec l'UE. Même sans passeport européen, les Suisses peuvent désormais exercer une activité professionnelle au sein de l'UE.

Les Suisses de l'étranger contribuent beaucoup à la réputation et aux intérêts de la Suisse

Les relations avec eux ne devraient pas être interrompues. Nombreux sont ceux qui seraient contraints de choisir la nationalité étrangère. L'OSE (Organisation des Suisses de l'étranger) voit dans la motion de la conseillère nationale JASMIN HUTTER un coup sérieux porté à la cinquième Suisse et aux intérêts et à l'esprit de notre pays. Pour près de 71 % des doubles nationaux, l'application de la motion romprait les liens avec les Suisses de l'étranger. L'importance de la cinquième Suisse pour nos relations économiques extérieures, pour la perception et la réputation de la Suisse et pour les échanges culturels est incontestée⁸⁹. Cette question n'a toutefois plus la même importance depuis l'entrée en vigueur

⁸⁶ Point de vue défendu par le CONSEILLER FEDERAL KOLLER à l'occasion de la révision de 1990 ; Bulletin officiel CE 1990 II 122 ; CN 1990 II 496 ; voir l'aperçu dans MAUERHOFER, p. 135

⁸⁷ Point de vue défendu par le CONSEILLER FEDERAL KOLLER à l'occasion de la révision de 1990 ; Bulletin officiel CE 1990 II 122 ; CN 1990 II 496 ; voir l'aperçu dans MAUERHOFER, p. 135.

⁸⁸ Bulletin sténographique CN 1951, p. 807 ; MAUERHOFER, p. 128.

⁸⁹ http://www.aso.ch/francais/213_5f.htm (consulté le 1er novembre 2004).

des accords passés avec l'UE. Contre l'argumentation de l'OSE, on peut soutenir que la conseillère nationale JASMIN HUTTER demande dans sa motion le retour à la situation d'avant 1992. Ceci signifie seulement que les étrangers qui se font naturaliser suivant la procédure de naturalisation ordinaire devraient renoncer à leur nationalité antérieure. Les Suisses de l'étranger ne seraient donc pas concernés par cette motion.

On ne saurait s'opposer aux liens culturels et familiaux des doubles nationaux

Si l'on s'opposait aux liens culturels et familiaux des doubles nationaux, on entrerait en contradiction avec les principes libéraux. La conseillère d'État de Bâle-Campagne, SABINE PEGORARO (PRD) a motivé le rejet par le gouvernement de la motion THÜRING en affirmant que la naturalisation ne vise pas aujourd'hui à l'assimilation, c'est-à-dire à la renonciation à l'identité et à la nationalité antérieure, mais à l'intégration. Le conseiller national JEAN-PHILIPPE MAITRE (CN PDC/GE) a déclaré pour sa part : « On peut, comme ma fille, être profondément patriote et avoir deux nationalités. »⁹⁰. Ce à quoi on peut opposer les arguments exposés ci-dessus en faveur de l'interdiction. Il serait aussi possible d'arguer que les doubles nationalités issues de la filiation sont obligatoires. Par contre, pour la naturalisation, il faudrait une identification totale avec le nouvel État, qui serait concrétisée par la renonciation à la nationalité antérieure.

L'interdiction réduirait le nombre des naturalisations

Depuis la suppression de l'interdiction, le nombre des naturalisations ordinaires a plus que quintuplé. L'interdiction de la nationalité multiple avait été supprimée en 1992 notamment en raison du recul du nombre de naturalisations. C'est pourquoi une motion a été déposée en automne 1989, autorisant les étrangers de la deuxième génération à conserver leur nationalité antérieure en présence de motifs prépondérants⁹¹. La naturalisation est un élément essentiel de l'intégration⁹².

Il ne fait aucun doute que l'interdiction de la double nationalité entraînerait une baisse du nombre des naturalisations qui toucherait en particulier les citoyens très bien intégrés, ne serait-ce que par leur maîtrise de la langue locale, venus de nos pays voisins. Pour les personnes venant de cultures plus éloignées, il leur importe souvent moins de renoncer à leur nationalité antérieure qu'aux citoyens des pays de l'UE. De plus, une grande partie des candidats à la naturalisation ne peuvent absolument pas renoncer à leur nationalité antérieure en raison du droit de leur pays d'origine (candidats venus du Kosovo, hommes entre 16 et 60 ans de Serbie et Monténégro, étrangers de la deuxième génération de Turquie n'ayant pas accompli de service militaire, candidats de certains États arabes). Cette mesure concernerait donc au premier chef des personnes venues des pays occidentaux, qui renonceraient en grande partie à la naturalisation. Il faudrait de surcroît dénoncer le traité passé avec l'Italie qui prévoit la reconnaissance

⁹⁰ Le Temps du 1^{er} octobre 2004, p. 9.

⁹¹ Mauerhofer, pp. 134-135.

⁹² Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité du 21 novembre 2001, FF 2002 II 1815.

réciproque de la double nationalité. En fin de compte, moins de personnes se feraient naturaliser que ce n'est aujourd'hui le cas, en chiffres absolus et en pourcentage, alors qu'elles parlent une langue nationale suisse depuis l'enfance et sont donc en général très bien intégrées chez nous.

Pour remettre en cause l'affirmation du recul du nombre des naturalisations, il serait possible d'arguer qu'il s'agit d'un argument fallacieux, car l'intégration ne serait pas meilleure du seul fait que les personnes concernées ne figureraient plus dans la statistique des étrangers. L'expérience réalisée montre toutefois que l'intégration des étrangers réussit mieux à long terme lorsqu'ils peuvent acquérir la nationalité de leur pays de résidence.

La mondialisation conduit à l'acquisition simultanée de plusieurs identités

Nombreux sont ceux qui, en raison de la mondialisation, ne vivent plus dans leur pays d'origine et vivent principalement à l'étranger. La double nationalité leur permet néanmoins de conserver leurs racines historiques, comme c'est l'usage en Suisse avec le lieu d'origine. L'État ne peut l'empêcher, même s'il interdit la double nationalité. Tel est l'avis de GEORG KOHLER, professeur de philosophie politique à l'Université de Zurich : « Les sociétés modernes connaissent de fréquentes crises d'identité. Nous aussi, Suissesses et Suisses, devons apprendre à former simultanément plusieurs identités. Ainsi, je suis resté un Bernois, même si j'habite à Zurich depuis des décennies, et, simultanément, je suis devenu un Européen. » Lors du débat sur l'abrogation de l'art. 17 LN, les conseillers nationaux PAUL RECHSTEINER (PS/SG) et PIERRE AGUET (PS/VD) ont soutenu que cette double identité était à la fois naturelle et enrichissante. La conseillère nationale MONIKA STOCKER (Les Verts/ZH) et le conseiller national MAXIMILIAN REIMANN (UDC/AG) ont mentionné les colonies de Suisses de l'étranger que l'on autorisait également à conserver des liens avec la Suisse⁹³.

L'autorisation de la double nationalité est l'expression de la tradition suisse de la démocratie consensuelle et de la capacité de la Suisse d'intégrer des groupes culturels différents

L'une des raisons pour lesquelles la Suisse rencontre traditionnellement moins de difficultés face à la double nationalité que d'autres États est que chaque Suisse, du fait des trois niveaux du droit de cité suisse, possède plusieurs droits de cité et qu'il peut en avoir de plusieurs cantons, au-delà des frontières culturelles⁹⁴.

6.8.2.2 Arguments juridiques

La Confédération doit encourager les Suisses de l'étranger à conserver des liens avec leur patrie

Ce principe trouve son ancrage dans l'art. 40 Cst. L'interdiction de la double nationalité complique la réalisation de ce mandat constitutionnel (comme le

⁹³ Voir MAUERHOFER, P. 132.

⁹⁴ Il y a toutefois des cantons qui prévoient la perte de leur droit de cité lorsqu'un citoyen posséderait sinon plus de deux ou trois droits de cité.

soutient l'OSE)⁹⁵. L'art. 40 Cst. n'exclut toutefois pas la prohibition de la double nationalité, qui pourrait être aménagée de telle sorte que les Suisses de l'étranger ne seraient absolument pas concernés. Tel serait le cas si l'on ne demandait de renoncer à leur nationalité antérieure qu'aux seuls étrangers désireux de se faire naturaliser en Suisse, alors que les Suisses de l'étranger pourraient toujours demander une autre nationalité, sans risquer de perdre automatiquement de ce fait leur nationalité suisse.

6.9 Comparaison avec le droit d'autres États

L'Office fédéral des migrations a depuis longtemps un tableau des États dont les citoyens perdent automatiquement ou peuvent conserver leur nationalité en vertu du droit de leur pays d'origine, après leur naturalisation en Suisse⁹⁶.

On peut partir de l'hypothèse que la très grande majorité des États qui prévoient pour leur ressortissant la perte de leur nationalité antérieure en cas d'acquisition d'une autre nationalité s'opposent aussi à la double nationalité chez eux, c'est-à-dire qu'ils demandent aux étrangères et étrangers désireux de se faire naturaliser chez eux de renoncer à leur nationalité antérieure.

Parmi les États de l'UE, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas (à l'exception des conjoints et des jeunes étrangers), le Luxembourg, la République tchèque (à l'exception des conjoints), l'Estonie et la Norvège s'opposent à la double nationalité aussi bien lors de la naturalisation dans le pays qu'à l'étranger, mais pas toujours jusqu'à la dernière extrémité. Ainsi par exemple, les ressortissants de l'Allemagne et de l'Autriche peuvent déposer une demande de conservation de leur nationalité antérieure lorsqu'ils se font naturaliser dans un autre État, la pratique pouvant être différente dans chaque Land de la fédération.

Les autres États de l'UE, la France, l'Italie, la Finlande, la Suède, le Portugal, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, Malte, la Grande-Bretagne et la Slovaquie ne s'opposent pas à la double nationalité et l'autorisent également lorsqu'un étranger se naturalise dans l'un de ces États.

Un État de l'UE (la Belgique) s'oppose à la double nationalité uniquement lors de la naturalisation de ses propres ressortissants à l'étranger. La Grèce, l'Espagne, la Lettonie, le Liechtenstein, la Pologne et la Slovénie ne s'opposent à la double nationalité que lors de la naturalisation chez eux de ressortissants étrangers. L'Espagne ne demande aux candidats à la naturalisation que de renoncer par écrit à la citoyenneté de l'État d'origine, mais renonce à contrôler cette renonciation. Ainsi, en Espagne, les naturalisés restent doubles nationaux lorsque leur pays d'origine ne prévoit pas la perte automatique de leur nationalité.

Dans tous les États d'Europe qui s'opposent à la double nationalité lors de la naturalisation, la renonciation à la nationalité antérieure n'est requise que lorsqu'une telle exigence est possible et raisonnablement exigible. Cela est conforme à la Convention européenne sur la nationalité (art. 16).

⁹⁵ http://www.aso.ch/francais/213_5f.htm (consulté le 1er novembre 2004).

⁹⁶ Voir à ce sujet <http://www.bfm.admin.ch/index.php?id=139&L=1> ainsi qu'en [annexe 12](#).

6.10 Variantes de solutions

6.10.1 Autoriser la double nationalité (réglementation actuelle)

La question de la double nationalité restera toujours un objet politique controversé. Le fait qu'il n'y a jamais eu, à ce jour, de problème notoire à ce propos plaide en faveur du maintien de la réglementation actuelle, c'est-à-dire de l'acceptation de la double nationalité. Si l'on réintroduisait l'interdiction de la double nationalité, le pourcentage des naturalisations de ressortissants des États membres de l'UE diminuerait alors que celui de personnes venant d'autres pays augmenterait. Cela découle notamment du fait que, contrairement aux ressortissants de nos pays voisins, ceux de plusieurs États balkaniques ne peuvent pas renoncer à l'ancienne nationalité. Or, nombre de personnes provenant de ces pays se sont fait naturaliser en Suisse au cours de ces dernières années.

6.10.2 Interdire la double nationalité en cas de naturalisation ordinaire (retour à la réglementation d'avant 1992)

La renonciation serait demandée en cas de naturalisation ordinaire, pour autant qu'elle soit possible et raisonnablement exigible. Toutefois, bon nombre des candidats à la naturalisation ne peuvent, en vertu du droit de leur État d'origine, renoncer à leur nationalité antérieure. La renonciation concernerait au premier chef des personnes venant d'États occidentaux qui, en grande partie, renonceraient alors à la naturalisation. De plus, le traité avec l'Italie devrait être dénoncé, car il prévoit la reconnaissance réciproque de la double nationalité. L'accord avec l'Allemagne, qui est sur le point d'être finalisé, ne pourrait plus non plus être conclu.

6.10.3 Interdire dans tous les cas et sans exception la double nationalité en cas de naturalisation ordinaire

Par rapport à la variante précédente, on n'examinerait plus, dans cette variante, si la renonciation peut être exigée ou non. Cela aurait pour conséquence que les candidats venant d'États qui ne libèrent généralement pas leurs ressortissants de leur nationalité antérieure ne pourraient plus du tout être naturalisés. Il n'y aurait plus d'exception à l'interdiction, même si le candidat était disposé à payer par exemple CHF 10 000.- pour être libéré. Par ailleurs, sans être fautifs, les ressortissants de certains États seraient généralement exclus de la possibilité de la naturalisation.

6.10.4 Rétablir la situation d'avant 1992, mais demander la renonciation à la nationalité antérieure en cas de naturalisation facilitée et de réintégration

Pareille mesure concernerait en particulier les conjoints étrangers de citoyens suisses. Il convient de relever à cet égard que les conjoints étrangers de Suisses de l'étranger, qui habitent dans leur pays d'origine, ne peuvent souvent pas renoncer à leur droit de cité d'origine. Il faudrait donc autoriser ces personnes, ainsi que les candidats résidant en Suisse qui ne peuvent pas renoncer à l'ancienne nationalité pour des motifs juridiques, à conserver l'autre nationalité.

6.10.5 Interdire dans tous les cas et sans exception la double nationalité en cas de naturalisation ordinaire, de naturalisation facilitée et de réintégration

Dans cette variante, on n'examinerait plus si la renonciation peut être exigée ou non. Par conséquent, les candidats ressortissants d'États qui ne libèrent généralement pas leurs ressortissants de leur nationalité antérieure ne pourraient plus du tout être naturalisés. Il n'y aurait plus d'exception à l'interdiction.

6.10.6 Interdire généralement la double nationalité, c'est-à-dire également aux Suisses de l'étranger désireux d'acquérir une autre nationalité

Dans le droit actuel, les Suisses de l'étranger qui se font naturaliser à l'étranger ne perdent pas le droit de cité suisse ; ils ne doivent pas non plus y renoncer. Une disposition de cette nature n'a encore jamais existé dans l'histoire de la Suisse et n'a encore jamais été envisagée sérieusement. D'un point de vue politique, cette solution serait très difficile à défendre. Elle ne pourrait pas non plus être intégralement appliquée, le contrôle de son application serait très difficile en pratique. De nombreux Suisses de l'étranger prendraient une autre nationalité sans l'annoncer aux autorités suisses.

6.10.7 N'exiger la renonciation que des ressortissants de certains États

Aux termes de l'art. 8, al. 2, Cst., 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. Interdire la double nationalité aux ressortissants de certains États seulement constituerait une violation du principe d'égalité inscrit dans la Constitution fédérale.

Compte tenu du système binaire d'admission, la Suisse accorde, en la matière, un statut juridique plus favorable aux ressortissants des États de l'UE qu'aux citoyens d'autres États. Il se pose dès lors la question de l'opportunité d'introduire, par analogie, des privilèges en ce qui concerne la double nationalité. Le système d'admission binaire est considéré comme conforme au droit parce qu'il repose sur un accord multilatéral réglant précisément les admissions. Pour cette raison, l'analogie avec le système binaire d'admission ne saurait justifier l'introduction de privilèges pour certaines catégories de doubles nationaux.

En revanche, on pourrait se demander si les accords bilatéraux avec l'UE en tant que tels ne suffisent pas à justifier un statut juridique privilégié pour les ressortissants de l'UE dans le domaine de la double nationalité. À cet égard, il convient de renvoyer au rapport final du Groupe de travail « nationalité »⁹⁷, qui a servi de base à la révision du droit de la nationalité. Il y est précisé qu'un traitement privilégié des ressortissants de l'UE en matière de naturalisation serait - en l'absence d'accord avec l'UE portant sur ces questions - vraisemblablement considéré comme discriminatoire au sens de l'art. 8, al. 2, Cst. et poserait des

⁹⁷ Rapport final du Groupe de travail nationalité, décembre 2000, pp. 16-17.

problèmes de compatibilité avec le droit international, en particulier avec la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale. En lien avec cette dernière, un système binaire visant à lutter contre la double nationalité se heurterait à la même critique que le modèle d'admission « des trois cercles » qui a été abandonné entre-temps.

6.10.8 Interdire la double nationalité tout en prévoyant des exceptions par la conclusion de traités internationaux

L'un des plus grands inconvénients de l'interdiction de la double nationalité réside dans le fait que nombre de ressortissants d'Europe occidentale, en particulier des pays voisins de la Suisse, seraient alors concernés. La Suisse pourrait conclure des accords bilatéraux avec les États impliqués prévoyant l'autorisation de la double nationalité. Cette solution présenterait l'avantage, après la conclusion d'un tel accord, de forcer les étrangers venant d'une autre culture de renoncer à leur nationalité antérieure. La conclusion de plusieurs accords bilatéraux serait toutefois ardue et il en résulterait une inégalité de traitement entre les candidats à la naturalisation en fonction de leur État d'origine.

6.10.9 Les cantons peuvent prévoir la renonciation à la nationalité antérieure dans leurs lois en tant que condition à la naturalisation

La question se pose de savoir s'il est possible que tel ou tel canton, dans sa législation propre, puisse prévoir la renonciation à la nationalité antérieure comme condition à la naturalisation. Selon une conception traditionnelle, les cantons ont cette compétence⁹⁸, tandis que d'un point de vue actuel, cette solution soulèverait les problèmes suivants :

- L'introduction d'une obligation de renonciation entraînerait une réglementation disparate tant entre les cantons qu'au sein d'un même canton. En effet, la double nationalité demeurerait autorisée pour les procédures de naturalisation réglées par la Confédération (filiation, adoption, naturalisation facilitée) alors qu'il faudrait y renoncer dans les cas de naturalisation ordinaire. La nécessité réelle d'une telle différenciation est discutable. Sur le plan fédéral, la condition de la renonciation à la double nationalité a été abrogée en 1992. A l'époque, les ressortissants de pays européens surtout, qui remplissaient les conditions requises pour la naturalisation, ne se faisaient pas naturaliser à cause de l'obligation de renoncer à leur autre nationalité. Il était donc important de lever cet obstacle. De plus, les associations économiques revendiquaient l'octroi de la double nationalité.
- Les cantons auraient plus de difficultés que la Confédération à examiner l'admissibilité de la renonciation et à surveiller le respect de l'obligation de renonciation à la nationalité antérieure après l'obtention de la naturalisation.

⁹⁸ Hangartner, AJP/PJA 8 / 2001, p. 964

- En cas d'annulation d'une naturalisation d'après l'art. 41 LN suite au non respect de l'obligation de renoncer à la nationalité antérieure, les cantons ne pourraient pas compter sur le soutien de la Confédération, car aucune condition de naturalisation de la Confédération n'aurait été violée.
- L'autorisation de la double nationalité en vertu de traités internationaux (actuellement avec l'Italie, à l'avenir éventuellement avec l'Allemagne) aurait de toute façon la primauté sur les dérogations du droit cantonal.

6.11 Conclusion et recommandations

6.11.1 Conclusion

Le statut juridique des étrangers établis est de plus en plus proche de celui des citoyens suisses. La différence fondamentale réside dans l'exercice des droits politiques. La double nationalité pose problème dans la mesure où des droits politiques peuvent éventuellement être exercés dans plusieurs États.

Par ailleurs, la double nationalité est avant tout une question politico-psychologique. Il n'y a pas de conflit de loyauté et d'intérêts en Suisse où il n'y a plus de guerre⁹⁹. Par ailleurs ces conflits subsisteraient même si le lien juridique avec l'ancienne patrie était coupé.

L'évolution observée depuis le 1^{er} janvier 1992, date de l'abrogation de l'interdiction de la double nationalité, montre qu'aucun problème majeur n'est apparu depuis lors en relation avec la double nationalité.

Il subsiste donc une question politique, celle de savoir si l'augmentation du nombre des naturalisations constatée depuis l'autorisation de la double nationalité est désirable ou non. Les étrangers qui sont domiciliés en Suisse depuis de nombreuses années et qui sont titulaires d'un droit de séjour durable dans notre pays font désormais partie intégrante de notre population, qu'ils soient naturalisés ou non. Dans la mesure où la Suisse les autorise à conserver la nationalité de leur pays d'origine après leur naturalisation, elle ne les contraint pas à renoncer à une partie de leur identité antérieure. Les personnes concernées en sont reconnaissantes, ce qui devrait favoriser encore, à long terme, leur identification avec la Suisse.

L'autre point de vue, selon lequel les candidats doivent « prouver » leur intégration en renonçant à leur nationalité antérieure, est moins convaincant, d'autant moins si l'on compare leur situation à celle des Suisses de l'étranger. Ceux-ci ont le droit de vote et d'éligibilité en Suisse, même si les trois quarts d'entre eux sont doubles nationaux. Ils peuvent acquérir facilement une autre nationalité, sans perdre pour autant le droit de cité suisse. Malgré cela, nul ne doute de leur loyauté envers notre pays. Il serait donc incohérent de traiter différemment les étrangers désireux d'acquérir la citoyenneté suisse et les Suisses désireux d'acquérir une autre nationalité. Ce conflit ne pourrait être résolu que si les Suisses de l'étranger désireux d'acquérir une autre nationalité

⁹⁹ Hangartner, p. 964.

perdaient automatiquement la nationalité suisse ou s'ils étaient contraints d'y renoncer. Pareille règle provoquerait une vive opposition de la part des Suisses de l'étranger. De plus, il serait impossible d'appliquer avec conséquence une telle réglementation.

Le fait que les doubles nationaux peuvent être parfaitement intégrés en Suisse ressort en particulier de l'exemple des enfants issus de mariages de nationalités mixtes. Un mariage sur trois est binational. Cela signifie qu'en moyenne un enfant sur trois né chez nous n'acquiert pas seulement la nationalité suisse, mais aussi une autre nationalité. Cependant, ces enfants sont aussi bien intégrés chez nous que ceux qui n'ont grandi qu'avec la citoyenneté suisse. Sans nul doute, l'intégration au contexte suisse est un critère déterminant de la naturalisation. Il importe également que les cantons prennent cette exigence au sérieux et procèdent aux éclaircissements nécessaires avant toute naturalisation. Cet élément est plus important que la renonciation à la nationalité antérieure, d'autant plus que la renonciation entraîne une quantité de tâches administratives et qu'il est possible de contourner cette règle en reprenant la nationalité antérieure après y avoir renoncé, sans que les autorités suisses en aient connaissance. L'interdiction de la double nationalité se ferait donc au détriment des personnes honnêtes dont le comportement est irréprochable.

Les explications données au chapitre [6.8.1](#) mènent à la conclusion que la double nationalité comporte également des désavantages qui justifieraient qu'on s'y oppose. Toutefois, on constate dans la pratique qu'il n'est pas possible de combattre efficacement la double nationalité : d'une part, les ressortissants de certains pays n'ont pas la possibilité de renoncer à leur autre nationalité, d'autre part l'interdiction de la double nationalité non seulement implique un travail administratif considérable mais peut être contournée assez facilement.

Le recul du nombre des naturalisations associé à l'interdiction de la double nationalité ne changerait rien au fait que les personnes concernées continueraient à faire partie de la population permanente domiciliée en Suisse, mais sans les droits ni les obligations des citoyens suisses. L'intégration dans notre pays des personnes concernées serait plus difficile, ce qui pourrait induire davantage de conflits sociaux. Ce sont surtout les jeunes étrangers qui, si leur naturalisation devenait plus difficile, rencontreraient de plus grandes difficultés dans leur recherche d'un emploi. L'insatisfaction pourraient de ce fait augmenter.

6.11.2 Recommandations

Pour le moment, il est par conséquent recommandé de laisser ouvertes les questions en relation avec la double nationalité.

Partie 7: Lutte contre les abus dans le domaine de la naturalisation

7.1 Définition d'une naturalisation acquise abusivement

Une naturalisation est dite abusive lorsqu'elle est obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. La personne naturalisée devait donc savoir, au moment de la décision, qu'elle ne remplissait pas les conditions requises en vue de la naturalisation.

C'est pourquoi la Confédération et les cantons ont intérêt à ce que le candidat connaisse dès le départ les conditions fondamentales de la naturalisation et qu'il prenne connaissance par écrit du fait qu'une naturalisation accordée peut être annulée dans certaines conditions selon l'art. 41 LN.

7.2 Lutte contre les abus avant la naturalisation

L'une des principales conditions de la naturalisation est le *respect de l'ordre juridique suisse*. Des antécédents judiciaires non radiés, à l'exception des infractions mineures, font obstacle à une naturalisation.

Par conséquent, quiconque demande à se faire naturaliser doit signer en règle générale une déclaration par laquelle il confirme ne pas avoir d'antécédents judiciaires non radiés ni de procédure pénale pendante, ni en Suisse, ni à l'étranger. De plus, le candidat à la naturalisation doit attester qu'il s'est conformé durant les cinq dernières années à l'ordre juridique suisse et à celui de son pays de résidence et qu'il n'a pas commis, même avant ces cinq dernières années, d'infraction grave pour laquelle il doit s'attendre, aujourd'hui encore, à une poursuite pénale ou à une condamnation. Il doit également donner des informations au sujet de poursuites engagées ou des actes de défaut de biens établis contre lui. Au bas de la déclaration, le candidat est rendu attentif au fait que, conformément aux dispositions légales, seules les personnes qui respectent l'ordre juridique suisse peuvent se faire naturaliser. Ce principe s'applique naturellement par analogie aux infractions commises à l'étranger, s'il s'agit de délits qui sont également sanctionnés en Suisse par une peine privative de liberté. Le candidat prend expressément note que l'art. 41, al. 1, LN, permet d'annuler sa naturalisation dans les cinq ans en cas de déclarations mensongères.

Cette déclaration a un effet préventif car bon nombre de candidats délinquants sont ainsi dissuadés d'emblée de déposer une demande de naturalisation. En cas de déclarations mensongères, la Confédération et les cantons, s'agissant des naturalisations ordinaires, ont ultérieurement la possibilité, conformément à l'art. 41 LN, d'annuler la naturalisation dans les cinq ans.

Il est cependant plus fréquent que des abus soient constatés dans le domaine de la *naturalisation facilitée de conjoints étrangers de ressortissants suisses*. Contrairement aux autres candidats à la naturalisation, ceux-ci ne doivent pas attendre douze ans pour demander à être naturalisés, mais peuvent, selon l'art. 27 LN déposer, à certaines conditions (avoir résidé en Suisse pendant cinq ans, dont l'année précédant le dépôt de la demande, vivre depuis trois ans en communauté conjugale avec un ressortissant suisse), une demande de naturalisation facilitée. L'octroi de la naturalisation facilitée relève de la

compétence de la Confédération ; le canton est consulté au préalable. Si les conditions de naturalisation facilitée sont réunies, il s'ensuit un droit assorti d'une possibilité de recours (tant pour le candidat contre une décision négative que pour le canton ou la commune concernée contre une décision positive de l'Office fédéral des migrations).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il ne suffit pas que les conjoints soient mariés ; il faut que la communauté conjugale soit effective et stable. En effet, la volonté du législateur était de permettre aux époux, dans la perspective de leur avenir commun, d'avoir la même nationalité à des conditions facilitées. En outre, seule une communauté conjugale effective est susceptible de faciliter l'intégration du conjoint étranger dans la communauté suisse.

Ci-dessous un exemple typique d'abus : il arrive dans la pratique que le mariage avec un ressortissant suisse ne serve d'emblée qu'à assurer le séjour en Suisse et, plus tard, à obtenir la naturalisation dans notre pays. Un cas d'abus typique se présente lorsqu'un requérant d'asile épouse une Suissesse nettement plus âgée peu de temps après avoir vu sa demande rejetée, ce qui lui permet de se soustraire au renvoi ; en tant que conjoint étranger d'une Suissesse, il forme une demande de naturalisation facilitée après trois ans de mariage et cinq ans de résidence en Suisse, pour ensuite divorcer de son épouse suisse peu après sa naturalisation. Dans une telle constellation, l'office, compte tenu de ses expériences, effectue toujours un examen approfondi. Les enquêtes cantonales jouent alors un rôle prépondérant. La Confédération sait gré aux cantons d'établir, dans des cas suspects, des rapports détaillés et de vérifier l'existence d'une communauté conjugale effective et stable. De plus, des renseignements sont pris auprès de personnes de référence.

Une déclaration concernant la communauté conjugale est remise aux deux conjoints avant la naturalisation facilitée du conjoint étranger d'un ressortissant suisse. Les époux doivent confirmer par ce biais qu'ils vivent ensemble à la même adresse, dans une communauté conjugale effective et stable, et qu'ils n'ont pas l'intention de se séparer ou de divorcer. Le candidat prend alors connaissance du fait que la naturalisation facilitée est impossible si, avant ou pendant la procédure de naturalisation, l'un des conjoints a déposé une demande de séparation ou de divorce, ou si la communauté conjugale n'est plus effective. Si un tel fait était dissimulé à l'Office fédéral des migrations, la naturalisation facilitée pourrait être annulée dans les cinq ans conformément à l'art. 41 LN.

Cette procédure permet à la Confédération de clarifier les choses avant la naturalisation, au cas où les deux conjoints ne sont pas en mesure de signer la déclaration.

L'Office fédéral des migrations s'efforce donc de lutter contre les abus avant que les naturalisations ne soient prononcées, en vérifiant, dans la mesure du possible, si les époux vivent en une communauté conjugale effective et stable. Comme le montre le chapitre suivant, il serait toutefois illusoire de penser que tous les abus peuvent être décelés.

7.3 Lutte contre les abus par l'annulation d'une naturalisation octroyée

D'après l'art. 41, al. 1, LN, une naturalisation peut être annulée par l'ODM, en accord avec les autorités du canton d'origine, lorsqu'elle a été obtenue par des déclarations mensongères ou par dissimulation de faits essentiels. À ces mêmes

conditions, les autorités cantonales peuvent également annuler une naturalisation ordinaire (art. 41, al. 2, LN).

L'art. 41 LN s'applique principalement lorsqu'une étrangère ou un étranger a été naturalisé selon l'art. 27 LN et qu'une séparation ou un divorce a lieu peu après. De tels cas sont fréquemment annoncés à la Confédération, que ce soit par le canton lui-même, la commune de domicile, l'office de l'état civil ou le conjoint suisse. L'Office fédéral des migrations engage alors une procédure en vue de l'annulation de la naturalisation. Apporter la preuve que la personne naturalisée a obtenu frauduleusement la nationalité suisse nécessite un investissement considérable. L'office fédéral consulte à cet effet le dossier de la procédure de divorce, ainsi que, fréquemment, les dossiers du service cantonal chargé de la migration et celui d'une éventuelle procédure d'asile ayant trait à l'intéressé. Ainsi, les ex-conjoints suisses et, le cas échéant, d'autres personnes sont entendus par les autorités cantonales sur ordre de l'office fédéral.

Les intéressés ont le droit d'être entendus plusieurs fois au cours de la procédure. Avant de déclarer l'annulation, l'office fédéral demande l'approbation du canton d'origine.

Les intéressés ont la possibilité de déposer un recours contre la décision rendue par l'office fédéral d'annuler la naturalisation auprès du Service des recours du Département fédéral de justice et police, puis auprès du Tribunal fédéral suisse.

Il est beaucoup plus rare de devoir entamer une procédure d'annulation d'une naturalisation parce que le candidat n'a pas respecté l'ordre juridique suisse avant sa naturalisation. Ce constat ne surprend guère puisque l'Office fédéral des migrations vérifie toujours peu avant la naturalisation si le candidat fait l'objet d'une procédure pénale ou s'il a des antécédents judiciaires non radiés.

En 2004, 116 procédures en vue de l'annulation de naturalisations ont été ouvertes. 36 naturalisations ont ainsi été annulées et 77 procédures ont dû être suspendues, la preuve d'une acquisition frauduleuse de la naturalisation n'ayant pas pu être apportée.

Par une campagne d'information, l'office fédéral a attiré l'attention des autorités cantonales et communales sur la possibilité de lutter contre les naturalisations abusives. Cette mesure a porté ses fruits puisque les éventuels abus sont déclarés aujourd'hui dans une plus grande mesure qu'il y a quelques années.

7.4 Conclusion et recommandations

7.4.1 Conclusion

Outre les cas portés à la connaissance de l'Office fédéral des migrations, il y a certes un nombre inconnu de naturalisations abusives, mais qui ne représente qu'une part infime des naturalisations. Cependant, le nombre des cas annoncés à l'office par les cantons a fortement augmenté ces dernières années. L'office ne sous-estime donc pas le rôle préventif que joue la lutte contre les abus. Grâce à cette lutte, la naturalisation facilitée est mieux acceptée de la part des autorités cantonales et communales, ainsi que de la population. Pour ce faire, il faut toutefois que la Confédération ainsi que les autorités cantonales et communales disposent de ressources suffisantes en personnel. La Confédération a besoin de rapports d'enquête cantonaux bien conçus et détaillés. Malheureusement, il existe actuellement des différences considérables dans la qualité des rapports

d'un canton à l'autre, ce bien que la Confédération ait de maintes fois défini, dans des circulaires, les exigences en la matière.

Il serait en principe souhaitable de contrecarrer les abus nettement plus tôt, notamment en empêchant les mariages abusifs. Dans le message concernant la révision de la loi sur les étrangers¹⁰⁰, le Conseil fédéral proposait d'introduire un nouvel art. 97a dans le code civil suisse (CC). Aux termes de cet article, l'officier de l'état civil refuse son concours lorsque l'un des fiancés ne veut manifestement pas fonder une communauté conjugale mais éluder les règles sur l'admission et le séjour des étrangers.

Comment résoudre les problèmes relatifs à la lutte contre les abus? Les variantes ci-après peuvent être envisagées :

7.4.2 Solutions envisageables

7.4.2.1 *Prolongation du délai d'annulation des naturalisations*

Le 23 juin 2004, trois offices fédéraux et le Corps des gardes-frontière ont édité un rapport sur la migration illégale dans lequel ils proposent des mesures visant à la combattre¹⁰¹. S'agissant de l'acquisition abusive de la nationalité suisse, la mesure proposée consiste à prolonger la possibilité de révocation en cas de contournement des prescriptions de naturalisation. On pourrait envisager une modification de l'art. 41 LN selon laquelle l'autorité ne pourrait pas uniquement annuler une naturalisation dans les cinq ans, mais qu'il lui suffirait d'engager une procédure d'annulation au cours de ces cinq ans. Cette mesure permettrait d'écartier le risque de prescription. Le même résultat peut être obtenu en prévoyant un délai de prescription relativement court (par exemple deux ans à compter du moment où l'état de fait pertinent est connu), qui serait interrompu par tout acte d'instruction. Une telle procédure aurait en outre l'avantage que chaque étape de la procédure devrait être effectuée dans un délai raisonnable.

Cependant, il se pose tout aussi tôt la question de savoir si une procédure d'annulation peut se prolonger de manière indéterminée. La réponse est négative, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité juridique. Vu que les procédures d'annulation sont généralement fastidieuses et nécessitent des examens complémentaires, elles peuvent durer jusqu'à trois années. Il pourrait en être tenu compte dans la loi en fixant à huit ans au maximum, à compter de la naturalisation, le délai dont dispose l'Office fédéral des migrations pour annuler la naturalisation.

7.4.2.2 *Pas de modification de la réglementation légale en vigueur*

Certes, la réglementation légale en vigueur n'est pas optimale, mais elle permet d'annuler une naturalisation dans les cinq ans. Afin de justifier le maintien de cette réglementation, on pourrait arguer qu'elle est suffisante pour lutter contre les abus les plus graves. Or, le problème de la prescription, après cinq ans, des

¹⁰⁰ FF 2002 3469

¹⁰¹ Voir sur Internet, à l'adresse <http://www.bfm.admin.ch/index.php?id=276&L=1>

abus graves subsiste. Il peut en effet arriver que l'Office fédéral des migrations n'ait connaissance d'un abus que plusieurs années après la naturalisation de l'intéressé. En outre, vu la complexité de la procédure d'annulation, il ne peut plus se prononcer dans les délais, c'est-à-dire avant l'échéance des cinq ans depuis la naturalisation.

7.4.2.3 Renonciation à l'annulation de naturalisations

La procédure relative à l'annulation d'une naturalisation est très ardue. En effet, une naturalisation octroyée ne peut être annulée sur la base de l'art. 41 LN que si l'on peut prouver à la personne naturalisée qu'elle a obtenu la naturalisation de manière frauduleuse. Cependant, supprimer cette disposition reviendrait à ne pouvoir combattre les abus que durant la période précédant la naturalisation. Dans ce cas de figure, quiconque ferait aux autorités des déclarations mensongères en vue d'obtenir le passeport suisse n'aurait désormais plus rien à craindre. Une telle solution laisserait la porte ouverte aux abus.

7.4.3 Recommandations

Il ressort de ce qui précède que le durcissement de l'art. 41 LN, c'est-à-dire de la lutte contre les abus dans le domaine des naturalisations, se justifie pleinement.

L'art. 41, al. 1, LN prévoit qu'avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, l'office peut, dans les cinq ans, annuler la naturalisation ou la réintégration obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. Mais si l'abus est découvert peu avant l'échéance du délai, il n'est plus possible d'effectuer correctement la procédure en vue de l'annulation de la naturalisation à cause du risque de prescription. Cette situation est insatisfaisante.

À la lumière des recommandations émises dans le rapport sur la migration illégale, il conviendrait de modifier l'art. 41, al. 1, LN de manière à ce que la procédure soit engagée au plus tard deux ans après que l'ODM a pris connaissance de l'état de fait pertinent. Le délai de prescription de deux ans est interrompu par tout acte d'instruction. La procédure doit être close au plus tard huit ans après la naturalisation.

Cette modification de la loi aurait également des incidences sur la lutte contre les abus par les cantons, qui, en vertu de l'art. 41, al. 2, LN, peuvent annuler les naturalisations ordinaires.

Office fédéral des migrations

A N N E X E S:

- Analyse Vox de la votation du 26 septembre 2004[annexe 1](#)
- Convention de réciprocité[annexe 2](#)
- Comparaison entre cantons des conditions juridiques de naturalisation des jeunes étrangers[annexe 3](#)
- Comparaison juridique européenne concernant les conditions de naturalisation applicables notamment aux jeunes étrangers [annexe 4](#)
- Motion Emilie Schindelholz[annexe 5](#)
- Projet de loi sur la nationalité facilitée (canton de Genève,[annexe 6](#)
- Evolution historique des procédures de naturalisation ordinaire.[annexe 7](#)
- Naturalisation ordinaire, parcours chronologique[annexe 8](#)
- Compétences des autorités communales en question de naturalisation ordinaire[annexe 9](#)
- Compétences des autorités cantonales en question de naturalisation ordinaire[annexe 10](#)
- Durées de résidence prévues par les cantons[annexe 11](#)
- Perte de la nationalité suite à une naturalisation[annexe 12](#)

Remarque importante:

Les annexes reposent sur des informations qui étaient à disposition de l'ODM en novembre 2005. Il sied de remarquer que la législation en matière de naturalisation à l'échelon international, cantonal et communal est sujette à de nombreuses modifications. Il est donc possible que certaines annexes ne soient plus d'actualité au moment de la publication du présent rapport (en particulier annexes 3, 4 ainsi que 8-12).

Annexe 1

Principaux résultats de l'analyse des votations fédérales du 26 septembre 2004¹⁰²

Le 26 septembre 2004, le souverain suisse était invité à se prononcer sur quatre objets: la naturalisation facilitée des jeunes étrangères et étrangers de la deuxième génération, l'acquisition de la nationalité suisse par la troisième génération d'étrangères et d'étrangers, l'initiative populaire "Service postaux pour tous" et la modification de la loi sur les allocations pour perte de gain (en cas de service ou de maternité), dite "assurance maternité". Seule cette dernière a été acceptée, à une majorité de 55.4 pour cent. Le souverain a refusé les deux objets concernant la naturalisation par 56.8 %, resp. 51.6 % des votants. L'initiative de la poste, quant à elle, a été rejetée par 50.2 pour cent des votants.

L'importance personnelle accordée aux quatre objets a nettement dépassé la moyenne. Ce qui pourrait expliquer la participation relativement élevée de 53.2 pour cent. C'est à l'assurance maternité que les sondés ont accordé l'importance personnelle, mais aussi nationale, la plus élevée. Les deux objets relatifs à la naturalisation ont également été considérés comme étant d'une importance au-dessus de la moyenne. Ce sont ces objets qui, en raison d'une campagne passionnée, sont restés le plus facilement dans les mémoires. Comparativement aux trois autres objets, la valeur accordée à l'initiative de la poste était moins grande; elle a d'ailleurs été citée moins souvent lors du sondage.

Les ayants droit au vote n'ont guère eu de peine à se forger une opinion concernant l'assurance maternité, déjà soumise au vote à plusieurs reprises. Il en va de même pour les deux objets sur la naturalisation, qui ont été évalués sur la base d'opinions toute faites et de valeurs de référence profondément ancrées. En revanche, les votants ont peiné davantage et mis plus de temps à se forger une opinion définitive en ce qui concerne l'initiative de la poste.

Les objets concernant la naturalisation

La principale ligne de conflit pour ces objets qui ne se différençaient guère au niveau du profil de vote et des motifs du choix résidait dans l'opposition gauche/droite. Les votants qui se classaient politiquement à droite et sympathisaient avec l'UDC refusèrent nettement les deux arrêtés fédéraux. Le caractère conflictuel de la votation empreint d'idéologie est également reflété par l'opinion personnelle relative à l'égalité des chances de la population étrangère et suisse: ceux-celles qui pensaient qu'il s'agissait de privilégier les Suissesses et les Suisses par rapport aux étrangères et aux étrangers, rejetèrent clairement les objets concernant la naturalisation (89% resp. 83%). Les caractéristiques personnelles telles que l'âge et le sexe ainsi que l'appartenance à différents groupes socio-démographiques n'ont eu aucune incidence – ou alors faible – sur la décision de vote. Les ayants droit au vote de Suisse alémanique se sont exprimés plus nettement contre les deux arrêtés fédéraux que ceux de Suisse romande. Cela est dû au fait qu'en règle générale, les francophones ont une position moins défensive à l'encontre de la population étrangère.

¹⁰² Voir sur Internet, à l'adresse

<http://www.poliitrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/042609d.html>

L'analyse des motifs du choix et des arguments montre que c'est essentiellement l'opinion des sondés au sujet de la population étrangère qui a fait pencher la balance en faveur du "non" ou du "oui". Les personnes qui ont une image positive des étrangères et étrangers, les qualifient de bien intégrés ou même de Suissesses ou de Suisses, ont majoritairement approuvé l'objet. Les sondés qui défendent une vision négative à ce sujet, considèrent que la population étrangère n'est pas intégrée ou ont fait des expériences négatives au contact de cette dernière, ont rejeté les arrêtés fédéraux. La crainte que l'acceptation des objets pourrait saper l'identité suisse a également entraîné une décision négative.

Comparativement à 1994, où on a également voté sur une modification de la Constitution fédérale concernant une naturalisation facilitée, en 2004, la part de voix négatives a légèrement augmenté dans pratiquement tous les groupes sociaux et politiques. La part de "non" de l'électorat UDC, qui s'est fortement accru depuis 1994, a augmenté plus nettement que chez les partisans des autres partis. C'est là l'une des raisons d'un rejet plus net des objets concernant la naturalisation, à côté du fait que l'UDC recommandait le "non" et a combattu activement les deux objets.

Annexe 2

Convention de réciprocité sur les conditions cantonales requises pour la naturalisation des jeunes étrangers

Les gouvernements des cantons signataires de la présente convention conviennent de ce qui suit:

1. Chaque canton signataire s'engage à prévoir une procédure simplifiée ou à compléter sa procédure existante en matière de naturalisation des candidats qui sont âgés de 16 à 25 ans lors du dépôt de leur demande.
2. Chaque canton signataire reconnaît les années de résidence du jeune étranger dans un autre canton signataire.
3. Chaque canton signataire s'engage à limiter au maximum l'émolument cantonal de naturalisation perçu auprès des jeunes étrangers.
4. Peuvent bénéficier des dispositions qui précèdent les jeunes étrangers qui, d'une part, déposent leur demande entre l'âge de 16 et 25 ans et qui, d'autre part,
 - ont accompli leur scolarité selon le plan d'études suisse pendant cinq ans au moins;
 - ont résidé au minimum deux ans dans le canton où ils déposent la demande (dont un an au cours des deux ans précédant le dépôt de la demande);
 - ont leur domicile en Suisse pendant la durée de la procédure.

Les autres dispositions du droit cantonal sont réservées.

5. Chaque canton signataire s'engage à avoir modifié sa législation dans le sens des ch. 1 à 4 ci-dessus dans un délai de deux ans dès la signature de la présente convention.

Un canton signataire sera libéré des engagements résultant de la présente convention si le législatif cantonal ou le peuple rejette les adaptations législatives nécessitées par la présente convention.

6. Chaque canton signataire peut dénoncer la présente convention par avis donné au moins six mois à l'avance à tous les autres cantons signataires.
7. Tout canton non signataire de la présente convention peut y adhérer par déclaration écrite adressée à l'un des cantons signataires que ce canton communiquera à tous les autres signataires.

Les obligations souscrites au ch. 5 ci-dessus prendront effet dès la date de l'adhésion.

16 décembre 1994

Les cantons suivants ont adhéré à cette convention : BE, FR, GE, JU, NE, VD, ZH

Annexe 3

Comparaison entre cantons des conditions juridiques de naturalisation des jeunes étrangers

Canton	Facilités	Remarques
AG	Règle générale: Dépôt de la demande au plus tôt après 3 ans de résidence ininterrompue dans la même commune et au total 5 ans dans le canton. Pour les candidats qui n'ont pas encore atteint l'âge de 23 ans et qui ont suivi un enseignement scolaire pendant au moins 5 ans en Suisse (école primaire, secondaire du 2 ^{ème} degré ou apprentissage) un délai de résidence ininterrompu de 3 ans dans la même commune suffit (art. 5 al. 2 de la loi cantonale AG http://www.ag.ch/sar/).	
AR	Droit à l'acquisition du droit de cité communal pour les personnes qui ont résidé sans interruption dans le canton pendant les 8 dernières années et qui ont accompli la majorité de leur scolarité en Suisse si elles remplissent les conditions générales (cf. art. 3 et 11 al. 2 de la loi cantonale AR http://www.bgs.ar.ch/)	Projet de loi en préparation actuellement. http://www.ar.ch/Vernehmlassungen/wife/MMW/FG.pdf
BS	§ 17 de la loi cantonale, en vigueur depuis le 11.03.2001 Droit à la naturalisation facilitée a)... b) pour les jeunes étrangers qui habitent depuis trois ans dans le canton et depuis un an dans la commune et qui déposent leur demande avant avoir atteint l'âge de 23 ans. Enseignement scolaire selon un plan d'études suisse pendant au moins 5 ans. c) pour tous les autres étrangers qui résident depuis au moins et au total 15 ans dans le canton, dont les 5 dernières années sans interruption et depuis 3 ans dans la commune. Pour le délai de 15 ans, les années passées dans le canton entre la 10 ^{ème} et la 20 ^{ème} année comptent double. Conditions générales selon §§ 11 ss de la loi cantonale BS http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sqmain/default.html	Révision du 11.2.2001
BE	Acquisition de la nationalité des jeunes étrangers ayant effectué leur scolarité obligatoire, toute ou en grande partie, selon un plan d'études suisse et qui déposent leur demande entre l'âge de 15 et 25 ans. Ils doivent résider ou avoir résidé depuis au moins deux ans dans la commune (dispense possible). Modeste émoluments forfaitaire. Pas de droit à la naturalisation. (art. 8, 12 et 16 de la loi cantonale BE (http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.sta.be.ch/belex/d/hinweise.asp	
FR	Naturalisation des étrangers de la deuxième génération à condition qu'ils résident dans le canton depuis au moins deux ans, dont au moins une année durant les deux dernières années avant le dépôt de la demande. Pas d'émoluments de naturalisation pour celles et ceux qui n'ont pas encore atteint l'âge de 25 ans au moment du dépôt de la demande (art. 3, 8 et 18 de la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDFC) du 15. 11. 1996 http://www.fr.ch/sleg_bdlf/simple.aspx	
GE	Emolument de chancellerie, simplifications de procédure, acquisition de la nationalité après deux ans de résidence, dont une année avant le dépôt de la demande (Loi sur la nationalité genevoise LNat, http://www.ge.ch/legislation/	
GL	Droit à la naturalisation après 20 ans de résidence en Suisse, dont 15 ans dans le canton et 5 ans (sans interruption) dans la commune, pour autant que le requérant fasse valoir son droit dans un délai de deux ans (la durée de résidence entre l'âge de 10 et 20 ans compte double). Simplifications de procédure dans ces cas. <i>Loi cantonale du 2 mai 1993</i> http://gs.gl.ch/pdf/i/g_s_i_c_12_2.pdf	Informations disponibles dès avril 2005 sur le site internet de GL
GR	Les étrangers qui résident depuis 20 ans (depuis 16 ans s'ils sont nés en Suisse) sans interruption dans la même commune du canton possèdent un droit à la naturalisation au niveau communal ou le droit à l'assurance du droit de cité communal s'ils remplissent toutes les autres conditions prévues par la loi. <i>Loi cantonale GR</i> http://www.navigator.ch/gr/lpext.dll?f=templates&fn=main-hit-h.htm&2.0	<i>Révision totale de la loi prévue. Informations:</i> http://www.gr.ch/cgi-shl/as_web.exe?staka25.ask+D+81844
JU	Facilités de procédure, réductions de l'émolument, acquisition de la nationalité après une résidence de deux ans (pour tous les étrangers et non seulement pour les étrangers de moins de 25 ans).	Motion Emilie Schindelholz (no. 757) concernant la question à savoir si les cantons peuvent

Canton	Facilités	Remarques
	Loi sur le droit de cité du 9. 11. 1978 et Décret concernant l'admission au droit de cité communal et cantonal et la libération des liens de ce droit de cité http://rsju.jura.ch/	introduire des facilités pour les jeunes étrangers des deuxième et troisième génération selon le projet de loi de la Confédération en vue de la votation populaire du 26 septembre 2004.
NE	Comme Fribourg. Sont également étrangers de la deuxième génération les enfants qui ont accompli la plus grande partie de leur scolarité obligatoire dans notre pays (Loi sur le droit de cité neuchâtelois http://rsn.ne.ch/ajour_62/dati/f/s/1310.htm)	
NW	Facilités de procédure, les années de résidence dans le canton entre l'âge de 10 et 20 ans comptent double. <i>Loi cantonale NW</i> http://www.nw.ch/	
SG	Facilités de procédure, réduction de l'émolument, acquisition de la nationalité après une résidence de 5 ans, dont 2 ans avant le dépôt de la demande (les années entre l'âge de 10 et 20 ans révolus comptent double). <i>Loi cantonale SG</i> http://www.gallex.ch/gallex/1/fs121.1.html	Le projet de révision totale de la loi sur la nationalité a été refusé par le peuple le 28 novembre 2004. Quelques éléments seront néanmoins repris dans une ordonnance d'urgence (p.ex. les jeunes étrangers et jeunes apatrides de moins de 20 ans possèdent un droit à la naturalisation s'ils remplissent les conditions).
SO	Droit à la naturalisation dans la commune après une résidence ininterrompue de 10 ans dans la commune, à condition d'avoir effectué la majorité de la scolarité en Suisse et de déposer la demande avant l'âge de 25 ans. <i>Loi cantonale SO</i> http://www.so.ch/extappl/bgs/index.htm	
TI	Naturalisation facilitée des étrangers qui résident sans interruption au Tessin depuis leur naissance et qui déposent leur demande entre l'âge de 12 et 22 ans. Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale http://www.ti.ch/CAN/temi/rl/	
VD	Naturalisation des étrangers de la deuxième génération (entre 14 ans révolus et 24 ans) après une résidence de 2 ans dans la commune, dont une année au cours des deux dernières années avant le dépôt de la demande. Condition de résidence cantonale: 2 ans. Autres conditions: 5 ans de scolarité en Suisse. Modeste émolument forfaitaire. Loi sur le droit de cité vaudois http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.html ou http://www.population.vd.ch/naturalisation/cantonale.html	
ZH	Droit à la naturalisation dans la commune pour les étrangers nés en Suisse ainsi que pour les jeunes étrangers qui ne sont pas nés en Suisse, âgés de 16 à 25 ans s'ils ont suivi pendant au moins 5 ans une école primaire ou secondaire dans l'une des langues nationales et s'ils résident dans le canton depuis 2 ans. Réduction de l'émolument. Ordonnance cantonale ZH: http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex_r.nsf/WebView/DE5E9F9D84A4B6B9C1256F1E002C0B6B/\$File/141.11_25.1_0.78_46.pdf	
ZG	Droit à la naturalisation dans la commune des jeunes étrangers qui sont nés et ont grandi en Suisse après une résidence d'au moins 5 ans dans le canton, à condition que la demande soit déposée avant l'âge de 22 ans. Loi cantonale ZG: http://www.zug.ch/bgs/data/121-3.pdf	

Cantons qui ne prévoient pas de facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers

AI	Pas de facilités jusqu'à présent. Ordonnance cantonale AI http://www2.ai.ch/cgi-bin/lexdb/lexdb.pl?FUNC=USER&WHAT=SUB_THEMES&TH_NR=1&DOC=111a	
BL	Pas de facilités jusqu'à présent. <i>Loi cantonale BL</i> http://www.baseland.ch/index.htm	
OW	Pas de facilités pour les jeunes étrangers sauf celles de la loi fédérale sur la nationalité, article 15 al. 2 et 3 LN. La résidence en Suisse entre 10 et 20 ans compte double. <i>Loi cantonale OW</i> http://www.ow.ch/	
LU	Pas de facilités jusqu'à présent pour les jeunes étrangers. <i>Loi cantonale LU</i> http://srl.lu.ch/sk/srl/default/first.htm	
TG	Pas de facilités jusqu'à présent pour les jeunes étrangers. <i>Loi cantonale TG</i> http://www.rechtsbuch.tg.ch/rechtsbuch/default.cfm	
SH	Pas de facilités jusqu'à présent pour les jeunes étrangers. <i>Loi cantonale SH</i> http://www.rechtsbuch.sh.ch/	Travaux de révision en cours pour cause d'émoluments. Y inclus procédure simplifiée pour jeunes étrangers de la deuxième génération.
SZ	Pas de facilités jusqu'à présent pour les jeunes étrangers. <i>Loi cantonale SZ</i> http://www.sz.ch/gesetze/G100/110_100.pdf	
UR	Pas de facilités jusqu'à présent pour les jeunes étrangers. <i>Loi cantonale UR</i> http://www.ur.ch/rechtsbuch/start.htm	
VS	Pas de facilités jusqu'à présent pour les jeunes étrangers. Loi sur le droit de cité valaisan http://www.vs.ch/Home2/EtatVS/vs_public/public_lois/default.asp?Language=fr&FolderId=452	

Convention de réciprocité sur les conditions cantonales requises pour la naturalisation des jeunes étrangers

Le 16 décembre 1994, les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel et Vaud ont conclu une convention de réciprocité sur les conditions de naturalisation des jeunes étrangers, convention ultérieurement signée par le canton de Zurich. Chaque canton signataire s'engage à prévoir une procédure simplifiée pour les candidats âgés de 16 à 25 ans et reconnaît les années de résidence du candidat dans un autre canton signataire.

Sources:

CD-rom de la Commission fédérale des étrangers concernant le projet de loi soumis au vote populaire le 26 septembre 2004

Message du 21 novembre 2001 du Conseil fédéral concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité (RS 01.076)

Fascicule de la votation populaire du 26 septembre 2004, naturalisation des étrangers des deuxième et troisième génération, Chancellerie fédérale

Office fédéral des migrations

Annexe 4

Comparaison juridique européenne concernant les conditions de naturalisation applicables notamment aux jeunes étrangers

	<i>Durée normale de résidence pour la naturalisation</i>	<i>Dispositions particulières, applicables notamment aux jeunes étrangers</i>
Allemagne	8 ans	Naturalisation facilitée entre 16 et 23 ans si la personne réside dans le pays depuis 8 ans, qu'elle y a suivi une école pendant 6 ans, dont au moins 4 ans dans une école de formation générale. Acquisition de la nationalité au moment de la naissance dans le pays si l'un des parents réside dans le pays depuis 8 ans. Option entre la nationalité allemande ou étrangère entre 18 et 23 ans.
Autriche	10 ans, 4 ans pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE	S'agissant des mineurs, il peut être renoncé à l'exigence des 10 ans de résidence principale ininterrompue dans le pays.
Belgique	5 ans	Acquisition de la nationalité pour les enfants nés dans le pays, si l'un des parents est né dans le pays et y réside depuis 5 ans au moment de la naissance. Option entre 18 et 22 ans si la personne est né dans le pays et qu'elle y a résidé entre l'âge de 14 et 18 ans ou qu'elle y réside au total depuis 9 ans. Naturalisation facilitée par déclaration entre 18 et 30 ans si la personne est née dans le pays et qu'elle y réside depuis la naissance.
Chypre*	7 ans	Résidence ininterrompue pendant 12 mois avant le dépôt de la demande ou service public. Auparavant, résidence pendant 7 ans ou service public, mais 4 ans au moins. Facilités sur décision du conseil des ministres.
Danemark	7 ans	Acquisition de la nationalité par déclaration entre 21 et 23 ans, si la personne réside dans le pays depuis 5 ans avant l'âge de 16 ans et qu'elle réside depuis lors dans le pays.
Espagne	10 ans	Naturalisation facilitée si la personne est née dans le pays et qu'elle y réside depuis une année.
Estonie*	6 ans	Enfants mineurs de moins de 15 ans sur demande des parents. Séjour légal et permanent de 5 ans dans le pays.
Finlande	5 ans	Comme au Danemark.
France	5 ans	Acquisition de la nationalité si la personne est née dans le pays et que l'un de ses parents est déjà né dans le pays. Acquisition de la nationalité au moment de la majorité, si la personne est née dans le pays et qu'elle y réside depuis 5 ans depuis l'âge de 11 ans. Acquisition de la nationalité par déclaration à partir de l'âge de 13 ans si la personne est née dans le pays et qu'elle y réside depuis au moins 5 ans depuis l'âge de 8 ans.
Grande-Bretagne	5 ans	Acquisition de la nationalité si la personne est née dans le pays à condition que les parents y résident depuis 5 ans.
Grèce	8 ans	Pas de durée de résidence minimale pour les personnes nées et domiciliées dans le pays.
Hongrie*	8 ans	Résidence ininterrompue pendant 8 ans. Naturalisation facilitée (résidence ininterrompue pendant 5 ans) pour les personnes ayant résidé en Hongrie durant leur minorité.
Irlande	4 ans	Acquisition de la nationalité au moment de la naissance dans le pays.
Islande	5 ans	Comme au Danemark.
Italie	10 ans, 4 ans pour les ressortissants de	Acquisition de la nationalité par déclaration au moment de la majorité, si la personne est née dans le pays et y réside depuis

	Durée normale de résidence pour la naturalisation	Dispositions particulières, applicables notamment aux jeunes étrangers
	l'UE	lors. Naturalisation facilitée si la personne est née dans le pays et qu'elle y réside depuis 3 ans. Dépôt de la déclaration au plus tard 1 an après la majorité.
Lettonie*	5 ans	Suite à la naturalisation des parents, naturalisation facilitée des enfants de moins de 15 ans résidant en permanence dans le pays. Valable aussi pour les enfants adoptés ou nés hors mariage.
Lituanie*	10 ans	Résidence permanente pendant 10 ans dans le pays. Particularités quant à la nationalité des enfants en cas de changement de nationalité des parents.
Malte*	6 ans	Résidence ininterrompue pendant 12 mois dans le pays avant le dépôt de la demande et 4 ans de résidence au cours des 6 ans précédant la demande. Le Ministre peut délivrer à tout mineur un acte de naturalisation en tant que citoyen maltais.
Pays-Bas	5 ans	Acquisition automatique de la nationalité pour les étrangers de la deuxième génération nés dans le pays.
Norvège	7 ans	Acquisition de la nationalité par déclaration entre l'âge de 21 et 23 ans si la personne réside dans le pays depuis 5 ans à compter de l'âge de 16 ans.
Pologne*	5 ans	Etre établi depuis 5 ans au moins en Pologne, parfois moins dans certains cas dûment justifiés.
Portugal	6 ans	Acquisition de la nationalité au moment de la naissance dans le pays si l'un des parents y réside depuis 6 ans.
République tchèque*	5 ou 10 ans	Résidence ininterrompue depuis 5 ans ou séjour ininterrompu et résidence permanente depuis 10 ans dans le pays ou encore pour des motifs particuliers. Les personnes de plus de 15 ans auxquelles est conférée la nationalité tchèque doivent prêter serment.
Slovaquie*	5 ans	Résidence ininterrompue depuis 5 ans au moins. Exceptions dans certains cas dûment justifiés.
Slovénie*	10 ans	Résidence fixe depuis 10 ans en Slovénie, dont 5 ans de résidence ininterrompue avant le dépôt de la demande. Exceptions si l'Etat y trouve un avantage.
Suède	5 ans	Comme au Danemark. Projet de loi en préparation. Acquisition de la nationalité par déclaration pour les enfants nés dans le pays ou entrés dans le pays avant l'âge de 13 ans et qui y résident depuis 5 ans. La déclaration doit être déposée avant l'âge de 20 ans.

* Nouveaux Etats membres de l'UE

Annexe 5

Emilie Schindelholz (CS-POP)

Motion No 757 du 23 février 2005

Naturalisations: suivons la volonté populaire

Le 26 septembre dernier, contrairement à la majorité du peuple suisse, les Jurassiens ont accepté clairement les deux objets prévoyant d'accorder la naturalisation facilitée pour les étrangers de la deuxième et troisième génération. Ils ont ainsi soutenu la quasi totalité des partis politiques jurassiens qui voulaient faire de ce pays un lieu accueillant qui sache reconnaître l'engagement et la volonté d'intégration des étrangers établis ici depuis leur naissance. Aussi, afin de prendre en compte la volonté populaire exprimée, nous demandons au Gouvernement de proposer au Parlement les modifications de la législation cantonale, en conformité avec le droit fédéral, permettant d'accorder plus facilement la nationalité suisse aux ressortissants étrangers de la deuxième et troisième génération établis dans notre Canton.

Au vote, la motion no 757 a été acceptée par 43 voix contre 3.

http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_journal_deb/JOURNAL_DEB_2005_02.pdf

Annexe 6

Projet de loi GE

Secrétariat du Grand Conseil

Projet présenté par les députés:

Mme et MM. Mark Muller, Claude Aubert, Jean Rémy Roulet, Ivan Slatkine, Christian Luscher, Jean-Michel Gros, Janine Hagmann, Patrice Plojoux, Edouard Cuendet, Pierre Weiss, Renaud Gautier, Bernard Annen, Alain Meylan, Michel Halpérin et Olivier Vaucher

Date de dépôt: 29 octobre 2004

Messagerie

PL 9417

Projet de loi sur la naturalisation facilitée

(Modification de la loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 - A 4 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1

La loi sur la nationalité genevoise, du 13 mars 1992, est modifiée comme suit :

Art. 11, al. 1bis (nouveau) et al. 2 (nouvelle teneur)

1bis L'étranger de deuxième ou de troisième génération domicilié à Genève qui remplit les conditions du droit fédéral peut demander la nationalité genevoise sans avoir à justifier d'une durée de résidence dans le canton.

2 Le candidat peut présenter une demande de naturalisation quel que soit le titre de séjour dont il bénéficie.

Art. 12, 1er phrase (nouvelle teneur) et lettre f (abrogée)

A moins qu'il n'appartienne à la troisième génération, le candidat étranger doit en outre remplir les conditions suivantes :

PL 9417 2/6

Art. 14, al. 1 (nouvelle teneur)

1 Le Conseil d'Etat délègue au département chargé d'appliquer la présente loi la compétence de procéder à une enquête pour s'assurer que les conditions des articles 11 et 12 sont remplies.

Art. 15 Préavis du conseil administratif ou du maire (nouvelle teneur)

L'étranger âgé de moins de 25 ans et l'étranger de deuxième génération doivent obtenir, sous la forme d'un préavis sommairement motivé en cas de refus, le consentement du conseil administratif ou du maire de la commune qu'il a choisie.

Art. 16bis (nouveau)

Aucun préavis n'est nécessaire pour l'étranger de troisième génération.

Art. 18, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 (abrogé)

3 S'il admet la demande d'un étranger âgé de moins de 25 ans ou d'un étranger de deuxième ou troisième génération qui satisfait aux conditions légales, sa décision est définitive.

Art. 19, al 2 (nouvelle teneur)

2 Lorsque le Conseil d'Etat admet une demande malgré un préavis négatif du conseil municipal, respectivement du conseil administratif ou du maire statuant sur délégation au sens de l'article 16, alinéa 2, la commune peut demander au Grand Conseil qu'il se prononce sur ce refus.

Art. 20, al. 3 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat entérine la décision par arrêté.

Art. 22 Emoluments (nouvelle teneur)

1 L'étranger doit verser un émolument destiné à couvrir les frais de procédure, dont le montant est fixé dans le règlement d'application de la présente loi.

2 Cet émolument est exigible au moment de l'introduction de la demande et reste acquis à l'Etat, quelle que soit la décision prise au sujet de la requête.

3 Le règlement d'application peut prévoir un émolument réduit pour tenir compte de l'âge et de la situation financière du candidat.

3/6 PL 9417

Art. 25, al. 2 (nouvelle teneur)

2 L'enfant qui atteint sa majorité avant la naturalisation de ses parents peut, à sa demande, continuer à être inclus dans la procédure.

Art. 53, al. 4 et 5 (nouveau)

Etranger de deuxième génération

4 Dans la présente loi, le terme « étranger de deuxième génération » désigne l'étranger:

ayant accompli cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse ;

ayant résidé en Suisse depuis la fin de la scolarité obligatoire jusqu'au moment du dépôt de la demande ;

dont l'un des parents est ou a été titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou d'un autre droit de séjour durable;

Les séjours temporaires à l'étranger à des fins de formation ne constituent pas une interruption de la durée de résidence.

Etranger de troisième génération

5 Dans la présente loi, le terme « étranger de troisième génération » désigne l'étranger: né en Suisse ;

ayant accompli cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse ;

ayant résidé en Suisse depuis la fin de la scolarité obligatoire jusqu'au moment du dépôt de la demande ;

et dont l'un des parents a accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et était titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis cinq ans au moment de la naissance de l'enfant.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle.

PL 9417 4/6

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et

Messieurs les députés,

1. Généralités

La Suisse compte aujourd'hui 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.

Le 26 septembre 2004, le peuple et les cantons suisses ont refusé de modifier la loi fédérale sur la nationalité et de rendre la naturalisation plus simple pour les étrangers de deuxième génération et automatique pour la troisième génération. Néanmoins, la Suisse romande a dans sa grande majorité accepté cette modification. A Genève, l'acceptation a été respectivement de 67,8 % pour le premier projet et de 72,4 % pour le

second. Cela démontre une claire volonté de faciliter la naturalisation de jeunes et d'adultes qui, d'ores et déjà intégrés dans notre société et Suisses dans les faits, doivent pouvoir l'être sur le papier aussi. Le but de ce projet de loi est donc d'introduire dans la loi genevoise toutes les possibilités d'allègement autorisées par le droit fédéral, afin de faciliter la naturalisation d'étrangers intégrés à notre société. Il s'agit donc pour les deuxième et troisième générations de simplifier la procédure et de supprimer les délais de résidence. Par ailleurs, les conditions de fond sont allégées pour la troisième génération. Ce projet de loi permet également une mise en conformité avec le droit fédéral. En effet, le parlement suisse a adopté le 3 octobre 2003 une autre modification de la loi fédérale sur la nationalité. Ces modifications entreront en vigueur début 2006 car le délai référendaire a expiré sans être utilisé. Elles concernent principalement les émoluments perçus lors d'une procédure de naturalisation. A partir de 2006, les cantons et les communes ne pourront percevoir que des émoluments se limitant à la couverture des frais. Bien entendu, les conditions prévues par le droit fédéral demeurent, à savoir les délais de résidence fédéraux, les conditions d'intégration à la communauté suisse ainsi que le respect de la législation.

5/6 PL 9417

2. Commentaires article par article

Art.11 al. 1 bis

Le but de ce nouvel alinéa est d'introduire dans la loi genevoise des conditions de naturalisation facilitées pour les étrangers de deuxième et troisième génération. En effet, il supprime pour ces catégories d'étrangers l'obligation d'avoir résidé sur le sol genevois depuis deux ans.

Art.12 let. f

Cette nouvelle disposition instaure une forme de naturalisation simplifiée pour les étrangers de troisième génération. Ces derniers sont dispensés d'avoir à remplir d'autres conditions que celles qu'impose le droit fédéral. La lettre f est abrogée car elle est redondante avec la lettre a.

Art.14 al. 1

Le but de cette modification est de permettre une enquête plus rapide et qui se borne aux questions essentielles à la procédure.

Art. 15

Il s'agit d'intégrer les étrangers de deuxième génération dans cette procédure de préavis « facilitée ».

Art 16 bis

Une disposition moins contraignante a été inscrite pour les étrangers de troisième génération qui sont dispensés de préavis communal.

Art. 18 al. 3 et 4 et art. 19 al. 2

Les modifications de cet article découlent des modifications introduites aux articles 15 et 16 bis.

Art. 20 et 22

Il s'agit ici de la modification de la loi genevoise induite par l'entrée en vigueur de la version révisée de la loi fédérale sur la nationalité. Elle concerne la question des émoluments qui ne peuvent dépasser un montant destiné à couvrir les frais de procédure.

Art. 25 al. 2

Le but de la modification de cet alinéa est de permettre aux enfants qui deviennent majeur au cours de la procédure de naturalisation d'être compris dans une éventuelle décision favorable. Le droit genevois actuel exclut ces enfants de la décision finale, les obligeant à relancer une nouvelle procédure, avec toutes les contraintes de temps et de financement que cela comporte.

PL 9417 6/6

Art. 53 al. 4 et 5

Ces nouveaux alinéas contiennent les définitions concernant les étrangers de deuxième et troisième générations. Ces définitions sont celles continues dans les projets de lois fédéraux approuvés par Genève et rejetés au niveau suisse lors de la votation du 26 septembre 2004. Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous remercions de réserver un accueil favorable au présent projet de loi.

Annexe 7

Evolution de la procédure de naturalisation ordinaire

1. Evolution de la procédure de naturalisation depuis 1848¹⁰³

Ce survol historique vise à présenter le rôle joué par la Confédération depuis 1848 en matière de naturalisation ordinaire et à montrer à quelles obligations les cantons ont été tenus selon la législation fédérale. Il sera notamment question des exigences matérielles, puisque celles-ci exercent aussi une influence sur le déroulement de la procédure entre la Confédération, les cantons et les communes. Dans les limites des prescriptions fédérales, les cantons et – là où le prévoyait la législation cantonale – les communes ont pu régler librement la procédure de naturalisation ordinaire.

Aux termes de l'art. 43, al. 2, de la **Constitution fédérale de 1848**, les étrangers ne pouvaient « être naturalisés dans un Canton qu'autant qu'ils seront affranchis de tout lien envers l'État auquel ils appartenaient ». C'était la seule prescription relative à la naturalisation. Si un canton accordait le droit de cité à un étranger sans que celui-ci ait renoncé à la nationalité précédente, le Conseil fédéral annulait la naturalisation.

Certains cantons suivaient une pratique très généreuse. Il arrivait que des étrangers se fassent naturaliser dans le seul but de pouvoir divorcer en Suisse, ce que la législation du pays d'origine leur interdisait. Après la guerre de 1870/1871, nombre d'Allemands et de Français se sont fait naturaliser afin de se soustraire à l'obligation du service militaire dans leur pays.

Il est intéressant de noter qu'en 1848 il n'existait pas de délais fédéraux de résidence en matière de naturalisation. Les cantons pouvaient donc déterminer eux-mêmes le délai dans lequel un étranger pouvait demander la naturalisation.

La Constitution fédérale de 1874 a vu l'introduction d'une disposition stipulant que la législation fédérale déterminera les conditions auxquelles les étrangers peuvent être naturalisés, ainsi que celles auxquelles un Suisse peut renoncer à sa nationalité pour obtenir la naturalisation dans un pays étranger (art. 44).

La loi fédérale consécutive reposait sur le principe que la nationalité suisse devait être envisagée de trois points de vue différents : de celui de la commune, de celui du canton et de celui de la Confédération. L'acquisition de la nationalité suisse supposait donc la coopération de ces trois parties. Contrairement au système antérieurement en vigueur, le rôle de la Confédération était maintenant mis en avant : eu égard aux rapports avec les autres États, elle était le plus voire la seule intéressée à ce que l'étranger qui demande à être naturalisé se soit libéré de tous les liens envers son pays d'origine.

Selon la **loi sur la nationalité du 3 juillet 1876**, il fallait demander l'autorisation du Conseil fédéral avant de naturaliser un étranger, peu importe qu'il acquière la nationalité ou qu'il l'obtienne de faveur. Afin d'être sûr que le candidat ne cherche pas à obtenir la nationalité suisse par opportunisme, le Conseil fédéral avait proposé qu'on exigeât du candidat qu'il ait un domicile fixe en Suisse depuis un an au moins. On alla plus loin dans la loi qui fixait le *délai de résidence à deux ans* au moins, les cantons

¹⁰³ Principale source pour la période antérieure à 1953: Revue de droit suisse, «Le droit de cité suisse», sous la dir. du Prof. Max Gutzwiller, Fribourg, vol. 71, 1952, cahier 6.

étant libres de le prolonger. On comptait ainsi mettre un terme aux abus les plus manifestes, notamment au « bradage du droit de cité cantonal et communal ».

La position de la Confédération à l'égard des autres États est prise en considération dans une prescription stipulant que le Conseil fédéral ne délivrerait son autorisation que si l'étranger s'est libéré, vis-à-vis de l'État dont il était précédemment ressortissant, de toute obligation qui, au cas de son admission à la nationalité suisse, pourrait donner naissance à un conflit. On renonça donc à l'exigence – souvent ressentie comme choquante – demandant au candidat d'apporter la preuve qu'il avait été libéré de son ancienne nationalité. En revanche, nul ne pouvait réclamer vis-à-vis d'un État étranger, dans lequel il résidait, les droits et la protection dus à la qualité de citoyen suisse, s'il a conservé la nationalité de cet État.

La **loi fédérale sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse du 25 juin 1903** maintenait le délai minimal de résidence de deux ans en Suisse. Le Conseil fédéral examinait les rapports du candidat avec son pays d'origine, ainsi que toutes autres circonstances touchant sa personne et sa famille. Il pouvait refuser l'autorisation s'il résultait de cet examen que la naturalisation entraînerait un préjudice pour la Confédération.

La principale nouveauté figurait dans l'art. 5. Celui-ci accordait aux cantons le droit de statuer que les enfants qui sont nés, sur leur territoire, d'étrangers domiciliés sont de droit citoyens du canton et partant citoyens suisses si leur mère est d'origine suisse et si les parents sont domiciliés en Suisse depuis cinq ans au moins sans interruption au moment de la naissance. Avant l'adoption de cette clause déjà, les cantons de Bâle-Ville, de Genève et de Zurich avaient facilité l'acquisition du droit de cité suisse par les jeunes étrangers. Du point de vue actuel, il est intéressant de constater que la Confédération prévoyait des facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers de la deuxième génération voici plus d'un siècle déjà. Les cantons étaient, il est vrai, libres d'accorder ou non ces facilités. Suite au rejet, le 26 septembre 2004, des deux projets de modification de la Constitution concernant la deuxième et la troisième génération d'étrangers, nous connaissons une situation similaire aujourd'hui : les cantons peuvent décider eux-mêmes si et dans quelle mesure ils comptent accorder des facilités de naturalisation aux jeunes étrangers ; plus de la moitié des cantons a fait usage de cette possibilité.

Enfin, la loi prévoyait aussi que le Conseil fédéral pourrait, pendant un délai de cinq ans, révoquer l'autorisation de naturalisation, s'il devait s'avérer que les conditions prévues par la loi n'ont pas été remplies. Le Conseil fédéral et les cantons pouvaient annuler en tout temps une naturalisation obtenue de manière frauduleuse.

Un changement important intervint avec la **loi fédérale du 26 juin 1920**. En introduisant des exigences plus strictes concernant la résidence en Suisse, on comptait offrir de meilleures garanties quant au « civisme » et à l'« assimilation » du requérant.

Par ailleurs, divers cantons facilitaient les naturalisations en reconnaissant tant le droit de cité de la commune bourgeoise ou bourgeoisiale que celui de la commune politique en tant que base du droit de cité cantonal (Genève, Berne, Lucerne, Tessin, Argovie). De cette manière, les sommes souvent exorbitantes, voire prohibitives, exigées par les communes bourgeoises sont tombées ; d'après les communes, ces montants se justifiaient par le fait que le nouveau membre de la commune bourgeoise pouvait accéder aux biens bourgeoisiaux et à l'aide aux indigents. Cependant, là où l'assistance par la commune de domicile s'est suppléée à l'assistance par la commune d'origine, les montants d'achat représentaient un gain net au profit de la commune bourgeoise

lorsque le requérant ne résidait pas dans la commune et que celle-ci n'avait pas à fournir de contrepartie.

En 1930, la proportion des étrangers représentait 8,7 % de la population totale, soit une diminution de 1,7 % par rapport à 1920. Malgré cela, la volonté de prévenir efficacement à l'avenir le danger de « surpopulation étrangère » (*Überfremdung*) a conduit, le 20 mai 1928, à une modification de l'art. 44 Cst. Ainsi, il était devenu possible d'introduire dans certains cas, par le biais de la législation fédérale, le *ius soli*, soit en statuant que l'enfant né de parents étrangers est ressortissant suisse, dès sa naissance, lorsque la mère était d'origine suisse par filiation et que les parents avaient leur domicile en Suisse au moment de la naissance de l'enfant. Dans ce cas, l'enfant acquérait le droit de cité dans la commune d'origine de sa mère.

Introduit le 20 décembre 1940 (et remplacé le 11 novembre 1941) dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale, **l'arrêté du Conseil fédéral modifiant les dispositions sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse** (valable jusqu'à fin 1952) durcissait les conditions d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. Aux termes de l'art. 1, al. 2, celle-ci ne pouvait être délivrée que si l'autorité fédérale « a la pleine conviction que le requérant s'est adapté à la mentalité et aux habitudes du pays et que, vu son caractère et ses sentiments, il fera un bon citoyen ».

La **loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse** du 29 septembre 1952, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1953, a remplacé l'arrêté du Conseil fédéral. Pour la première fois apparaît la notion de « naturalisation ordinaire ». Selon l'art. 12, al. 1, la nationalité suisse s'acquiert, dans la procédure ordinaire de naturalisation, par la naturalisation dans un canton et une commune. Selon l'art. 12, al. 2, la naturalisation n'est valable que si une autorisation fédérale a été accordée.

En vertu de l'art. 13, l'autorisation, d'une durée de validité de trois ans, était délivrée par le Département fédéral de justice et police pour un canton donné ; elle pouvait être prolongée. Le département pouvait déléguer à l'une de ses divisions la compétence d'octroyer l'autorisation fédérale. Celle-ci pouvait être modifiée quant aux membres de la famille qui y étaient inclus. Le département pouvait révoquer l'autorisation s'il apprenait des faits qui, antérieurement connus, auraient motivé un refus.

Les principes qui viennent d'être rappelés sont valables aujourd'hui encore. Depuis le 1^{er} janvier 1992, il appartient toutefois à l'office compétent et non plus au Département fédéral de justice et police de délivrer l'autorisation.

Avant l'octroi de l'autorisation, il fallait examiner l'aptitude du requérant à la naturalisation. Selon l'art. 14, l'enquête devait « donner une image aussi complète que possible de la personnalité du requérant et des membres de sa famille ». Ce dernier critère fut abrogé au 1^{er} janvier 1992 et remplacé par une définition plus précise de la notion d'« aptitude » (intégration en Suisse ; familiarité avec les conditions d'existence et le mode de vie suisse ; respect de la législation suisse ; par ailleurs, le requérant ne doit pas compromettre la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse).

Pour la première fois, la loi de 1952 contenait, une disposition sur la double nationalité (art. 17). Quiconque voulait se faire naturaliser devait s'abstenir de toute démarche en vue de garder sa nationalité ; la renonciation à la nationalité étrangère devait être exigée si elle pouvait raisonnablement être attendue du requérant. Cette disposition ne concernait que la naturalisation ordinaire, mais pas la naturalisation facilitée ni la réintégration, qui relevaient de la Confédération. L'art. 17 a été abrogé le 1^{er} janvier 1992. Depuis lors, la Suisse ne s'oppose plus à la double nationalité, qui est autorisée

sans limite aucune. La question de la double nationalité est abordée dans la cinquième partie du présent rapport.

Au cours des dernières décennies, le déroulement des procédures de naturalisation a continuellement évolué. Les cantons et les communes ont eux aussi modifié leurs législations et réglementations ; par ailleurs, les interactions entre les procédures fédérales, cantonales et communales ont fortement changé au cours de ces dernières années. À cet égard, le souci d'économie de procédure a joué un rôle important.

La dernière grande révision de la loi sur la nationalité, du 23 mars 1990, a concerné pour l'essentiel la nationalité du conjoint. Jusqu'à son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1992, la procédure de naturalisation ordinaire se déroulait comme suit :

Le candidat déposait auprès de l'office fédéral compétent une demande d'obtention de l'autorisation fédérale de naturalisation ; la demande était accompagnée des documents requis tels que l'acte de naissance, l'acte de mariage et autres actes d'état civil, les attestations de domicile prouvant que le requérant a résidé pendant douze ans en Suisse. Sur cette base, l'office procédait à un examen formel des documents. Fréquemment, il fallait demander au candidat qu'il fournisse des pièces manquantes. Lorsque la documentation était complète, le dossier était transmis aux autorités cantonales avec mandat d'établir un rapport d'enquête¹⁰⁴.

Dans la plupart des cas, l'autorité cantonale effectuait elle aussi un examen formel complémentaire de la demande, d'où de nombreuses redondances.

Une fois en possession du rapport d'enquête, l'office fédéral compétent procédait encore à un examen matériel de la demande (notamment vérifier si le requérant a un casier judiciaire, demander l'avis de la Police fédérale, aujourd'hui le Service d'analyse et de prévention). Si les conditions étaient remplies, l'office délivrait l'autorisation fédérale de naturalisation, d'une durée de validité de trois ans et prolongeable, le cas échéant. Commençaient alors les procédures cantonales et communales, parfois longues et fastidieuses. C'est pourquoi, il était souvent nécessaire de prolonger l'autorisation fédérale, ce qui se traduisait par un supplément de travail superflu (demande de rapport d'enquête complémentaire, nouvel examen matériel de la demande). À cet égard, les demandes rejetées par le canton ou la commune mais non par la Confédération engendraient un travail assez conséquent. Dans un tel cas, la Confédération devait en effet expliquer au requérant pourquoi l'autorité cantonale ou communale rejetait la demande et lui recommander de retirer sa requête. Vu qu'il n'existe pas de droit à la naturalisation, l'obtention de l'autorisation fédérale de naturalisation est inutile en cas de rejet de la demande par le canton ou la commune.

La dernière grande révision de la loi sur la nationalité date du 23 mars 1990¹⁰⁵. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992, elle a engendré une forte augmentation des demandes de naturalisation. Cette hausse s'explique par l'abrogation de l'obligation de renoncer à la nationalité d'origine et par la naturalisation facilitée offerte au conjoint étranger d'un

¹⁰⁴ Jusqu'à fin 1991, il n'existait en l'occurrence aucune disposition légale ; au 1.1.1992 fut introduit, à l'art. 37, une disposition stipulant que les autorités fédérales peuvent charger le canton de naturalisation d'effectuer les enquêtes nécessaires pour déterminer si le candidat remplit les conditions de la naturalisation.

¹⁰⁵ RO 1991 1034 1043.

ressortissant suisse. La forte hausse des demandes a conduit la Confédération à trouver, avec le concours des cantons, des solutions en vue de simplifier la procédure de naturalisation. Cela concernait surtout la procédure de naturalisation ordinaire.

2. Facilités de procédure à l'échelon cantonal

La procédure traditionnelle prévoit tout d'abord le dépôt d'une demande d'autorisation fédérale de naturalisation auprès de la Confédération. Les communes et les cantons concernés sont entendus. Ce n'est que lorsque la procédure d'autorisation fédérale est achevée que la procédure de naturalisation démarre dans la commune. Cette marche à suivre représente un investissement assez considérable pour la Confédération, sans compter qu'elle prolonge toute la procédure.

Ces dernières années, la Confédération a simplifié la procédure avec le plus grand nombre de cantons possible. Il s'agit avant tout de faire débiter la procédure non pas auprès de la Confédération, mais auprès de la commune ou du canton. En effet, il est plus judicieux que la demande soit déposée auprès des autorités locales qui veillent à ce qu'elle soit complète et demandent l'établissement d'un rapport d'enquête pour la transmettre, ensuite, à la Confédération. Ces dernières années, la procédure d'autorisation fédérale de naturalisation a pu être considérablement rationalisée avec un certain nombre de cantons - parmi lesquels figurent aussi des grands cantons tels que Zürich, Berne, Bâle-Ville, Vaud et Genève. A la fin de l'année 2000, la Confédération a invité les cantons restants à en faire de même. Le déroulement typique de la procédure simplifiée, qui peut varier d'un canton à l'autre, se présente comme suit:

Une demande unique en vue d'obtenir le droit de cité communal, le droit de cité cantonal et l'autorisation fédérale de naturalisation est déposée auprès de la commune ou du canton. Après l'octroi du droit de cité communal, le dossier est transmis à la Confédération qui, sur la base du dossier établi par la commune, peut rapidement délivrer son autorisation. La Confédération transmet ensuite le dossier au canton pour l'octroi du droit de cité cantonal. Comme la commune constitue le principal obstacle à franchir sur le parcours de la naturalisation, cette procédure a l'avantage que les demandes de naturalisation refusées par la commune ne sont en règle générale plus transmises à la Confédération, l'octroi de l'autorisation fédérale n'étant d'aucune utilité pour la requérante ou le requérant si la commune envisage le refus de la demande.

Les efforts qu'ont entrepris les cantons ces dernières années en collaboration avec la Confédération pour simplifier la procédure de naturalisation méritent une grande reconnaissance, en particulier parce que ces modifications ont été introduites volontairement par les cantons à la demande de la Confédération sans qu'une révision de la loi sur la nationalité eut été nécessaire.

Cela démontre que la tendance générale est à la simplification de la procédure, notamment pour éviter les doublons entre la Confédération et les cantons. L'idée a fait son chemin ces dernières années que le rôle de la Confédération, en sa qualité d'autorité de surveillance, consistait en premier lieu à veiller à ce que les cantons et les communes respectent les dispositions fédérales en matière de naturalisation.

Annexe 8

Octroi de la nationalité

Parcours chronologique à l'échelon communal, cantonal et fédéral

Canton	1 ^{ère} décision	2 ^{ème} décision	3 ^{ème} décision
AG	commune	Confédération	canton
AI	Confédération	commune	canton
AR	commune	Confédération	canton
BE	commune	canton	Confédération
BL	commune Confédération	et canton	
BS	commune	Confédération	canton
FR	Confédération	commune	canton
GE	Commune Confédération	et canton	
GL	Confédération	commune	canton
GR	commune	Confédération	canton
JU	commune	Confédération	canton
LU	commune	Confédération	canton
NE	Confédération	commune	canton
NW	Confédération	commune	canton
OW	Confédération	commune	canton
SG	commune	Confédération	canton
SH	Confédération	commune	canton
SO	commune	Confédération	canton
SZ	Confédération	commune	canton
TG	Confédération	commune	canton
TI	commune	Confédération	canton
UR	Confédération	commune	canton
VD	commune	canton	Confédération
VS	commune	Confédération	canton
ZG	Confédération	commune	canton
ZH	commune	canton	Confédération

Annexe 9

Compétence des autorités communales en question de naturalisation

Kanton	Volk an der Urne		Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament		Exekutivbehörden		Bemerkungen
	Vor dem 09.07.2003	Nach dem 09.07.2003	Vor dem 09.07.2003	Nach dem 09.07.2003	Vor dem 09.07.2003	Nach dem 09.07.2003	
AG	Sofern ein Referendum gegen Gemeindeversammlung	Kein Referendum mehr möglich	Ja	Ja			
AI							Das Gemeindebürgerrecht von Appenzell wird vom Grossen Rat, dasjenige von Oberegg vom Bezirksrat erteilt.
AR	Ja	Nein			- Bei Rechtsanspruch - Falls in der Gemeindeordnung an den Gemeinderat delegiert	Ja	
BE			Ja, wobei ein Drittel der Gemeinden Zuständigkeit an Gemeinderat (Exekutive) delegiert haben	Ja, wobei ein Drittel der Gemeinden Zuständigkeit an Gemeinderat (Exekutive) delegiert haben			Ab 01.01.2006: Exekutivbehörde
BL			Ja	Ja			Seit 01.01.2001 ist grundsätzlich die Gemeindeversammlung zuständig, mit der Möglichkeit, die Einbürgerungskompetenz der Exekutive zu übertragen.
BS			Falls kein Rechtsanspruch besteht: in zwei Gemeinden (in Stadt das Parlament)	Falls kein Rechtsanspruch besteht: in zwei Gemeinden (in Stadt das Parlament)	Bei Rechtsanspruch	Bei Rechtsanspruch	
FR			Oui	Oui	Oui, dans le cas des étrangers de la 2 ^{ème} génération	Oui, dans le cas des étrangers de la 2 ^{ème} génération	
GE							Les communes n'ont pas de pouvoir de décision et ne peuvent que formuler un préavis.
GL	Teils	Nein	Teils	Fast alle (in wenigen)	Bei Rechtsanspruch	Bei	

Kanton	Volk an der Urne		Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament		Exekutivbehörden		Bemerkungen
	Vor dem 09.07.2003	Nach dem 09.07.2003	Vor dem 09.07.2003	Nach dem 09.07.2003	Vor dem 09.07.2003	Nach dem 09.07.2003	
				Gemeinden blockierte Verfahren)		Rechtsanspruch	
GR	2 Gemeinden	2 Gemeinden (Moratorium bis zur Überarbeitung der Rechtsgrundlagen)	ca. 50 %	ca. 50 %	ca. 50 %	ca. 50 %	
JU			Oui	Oui			
LU	3 Gemeinden	Keine	In 98 Gemeinden Gemeindeversammlung; in 4 Gemeinden Gemeindeparlamente	In 94 Gemeinden Gemeindeversammlung; in 2 Gemeinden Gemeindeparlamente	Keine	Keine	
NE					Oui	Oui	
NW			Für Erwachsene	Für Erwachsene	Für Kinder und Jugendliche	Für Kinder und Jugendliche	
OW	teilweise	Nein	Teilweise	Alle			
SG	vereinzelt	Nein	Ja	Ja			
SH			Ja	Ja			
SO			In 96 % der Fälle	In 96 % der Fälle	In 4 % der Fälle	In 4 % der Fälle	
SZ	In 25 von 30 Gemeinden	Nein		Ja			
TG			Ja	Ja			
TI			Si	Si	In caso di diritto	In caso di diritto	
UR	7 Gemeinden	Nein	13 Gemeinden	In allen Gemeinden			
VD			Oui	Oui		Oui*	* dès le 01.05.2005
VS			Oui	Oui			
ZG			Ja	Ja	Bei Rechtsanspruch	Bei Rechtsanspruch	
ZH			Ja	Ja	Bei Rechtsanspruch	Bei Rechtsanspruch	Das kantonale Recht räumte den Gemeinden stets die Möglichkeit einer Kompetenzdelegation an ihre Exekutive ein. Mehr als ein Drittel haben davon Gebrauch gemacht.

Annexe 10

Compétences des autorités cantonales en question de naturalisation ordinaire

Kanton	Legislative	Exekutive	Bemerkungen
AG	Grosser Rat		
AI	Grosser Rat		
AR		Regierungsrat	
BE		Regierungsrat oder Direktion	Ab 1.1.2006
BL	Landrat		
BS	Grosser Rat	Regierungsrat bei Rechtsanspruch	
FR	Grosser Rat		
GE		Conseil d'Etat	
GL		Regierungsrat	
GR		Regierungsrat	
JU		Gouvernement	
LU		Justiz- und Sicherheitsdepartement	
NE		Conseil d'Etat	
NW		Landrat	Justizdirektion für Unmündige
OW	Kantonsrat		
SG		Regierungsrat	
SH	Kantonsrat		
SO		Regierungsrat	
SZ	Kantonsrat		
TG		Regierungsrat	
TI	Gran Consiglio		
UR	Landrat		
VD		Conseil d'Etat	
VS	Grosser Rat		
ZG	Kantonsrat		
ZH		Direktion des Innern	

Annexe 11

Durée de résidence prévue par les cantons pour la naturalisation ordinaire

1. Cantons prévoyant une courte durée de résidence (deux à trois ans)

<i>Canton</i>	<i>Durée minimale de résidence</i>
AR	3 ans dans la commune
BE	2 ans, exceptions possibles
FR	3 ans dans le canton
GE	2 ans
JU	2 ans dans la commune qui prononce la naturalisation, exceptions possibles
LU	Au moins 3 ans dans la commune qui prononce la naturalisation dont au moins 1 an ininterrompu avant le dépôt de la demande
NE	Les 3 dernières années avant le dépôt de la demande de naturalisation ininterrompues dans le canton
SH	2 ans dans le canton et la commune qui prononcent la naturalisation
VD	3 ans dans le canton, maximum 3 ans dans la commune. Les personnes qui remplissent la condition de durée de résidence cantonale peuvent déposer leur demande dans la commune où ils résident depuis au moins 2 ans
ZH	Au moins 2 ans ininterrompus dans la commune qui prononce la naturalisation

2. Cantons prévoyant une durée de résidence moyenne (cinq ou six ans)

<i>Canton</i>	<i>Durée minimale de résidence</i>
AG	5 ans dans le canton, les 3 dernières années avant le dépôt de la demande ininterrompues dans la commune qui prononce la naturalisation
AI	5 ans dans le canton
BL	5 ans dans le canton, max. 5 ans dans la commune qui prononce la naturalisation
BS	5 ans dans le canton, max. 5 ans dans la commune qui prononce la naturalisation
GL	6 ans dans le canton, dont les 3 dernières années ininterrompues dans la commune qui prononce la naturalisation
GR	6 ans dans le canton, dont 3 des 5 dernières années et au moins 4 dans la commune, dont deux avant le dépôt de la demande de naturalisation
OW	5 ans
SG	5 ans dans le canton
SO	6 ans dans le canton
SZ	en règle générale 5 ans dans une commune schwyzoise
TG	6 ans dans le canton dont au moins 3 ans ininterrompus dans la commune qui prononce la naturalisation
TI	5 ans dans le canton, 3 ans dans la commune qui prononce la naturalisation, dont 2 ans ininterrompus avant le dépôt de la demande
VS	5 ans dans le canton dont une des 3 dernières années avant le dépôt de la demande
ZG	5 ans dans le canton dont les 3 dernières années ininterrompues dans la commune qui prononce la naturalisation

3. Cantons prévoyant une longue durée de résidence (dix à douze ans)

<i>Canton</i>	<i>Durée minimale de résidence</i>
NW	12 ans, 3 ans dans la commune
UR	10 ans ininterrompus dans le canton

Annexe 12

Perte de la nationalité

Etats dont les citoyens perdent automatiquement la nationalité lors de la naturalisation en Suisse ¹⁾		Etats dont les citoyens ne perdent pas la nationalité lors de la naturalisation en Suisse ¹⁾	
Allemagne ²⁾	Mali	Afghanistan	Macédoie
Afrique du Sud	Maurice	Albanie	Malte
Andorre	Mauritanie	Algérie	Maroc
Autriche ²⁾	Mexique (pas clair!)	Argentine	Moldova
Bélarus	Mozambique	Arménie ³⁾	Mongolie
Belgique	Népal	Australie	Nouvelle-Zélande ³⁾
Bolivie	Nicaragua	Azerbaïdjan	Palestine, originaire de
Bosnie et Herzégovine	Nigéria	Bangladesh	Pérou
Botswana	Norvège	Bulgarie	Pologne
Brésil ⁴⁾	Ouganda	Cambodge	Portugal
Burundi	Pakistan	Canada	Roumanie
Cameroun	Panama	Chili	Royaume-Uni*
Cap-Vert Rép.	Paraguay	Chine (Taïwan)	Russie
Chine (Rép. pop.)	Pays-Bas ⁵⁾	Chypre	Sainte-Lucie
Congo, Rép. Dem.	Philippines	Colombie	Saint-Marin
Congo, Rép./Brazz.	Rwanda	Corée Rep. Pop. Dém. (Nord) ³⁾	Serbie-et-Monténégro
Corée du Sud	Sénégal	Costa Rica	Seychelles
Côte d'Ivoire	Somalie	Croatie	Sierra Leone
Cuba	Sri-Lanka	Dominicaine Rép.	Singapour
Danemark	Tanzanie	Egypte	Slovaquie
Djibouti	Tchèque Rép. ⁷⁾	El Salvador	Slovénie
Equateur ⁴⁾	Thaïlande	Espagne ⁶⁾	Soudan
Estonie	Tonga	Finnlande	Suède
Ethiopie	Trinité-et-Tobago	France	Syrie
Gabon	Tunisie ³⁾	Gambie	Tadjikistan
Géorgie	Ukraine	Grèce	Tchad
Ghana	Venezuela	Guatemala	Tibet, originaire du
Haïti	Zambie	Hongkong	Togo
Honduras		Hongrie	Turkménistan
Inde		Iran ³⁾	Turquie
Indonésie		Irlande	Uruguay
Irak ²⁾		Israël	USA
Islande		Italie	Vietnam
Japon		Jordanie	Yémen
Kazakhstan		Laos	
Kenya		Lettonie ⁴⁾	
Koweït		Liban	
Libéria		Liechtenstein	
Libye		Lituanie	
Luxembourg			
Madagascar			
Malaisie ³⁾			

1) Cette liste est établie sur la base d'informations à disposition de l'Office fédéral des migrations (ODM), en date du 1er juin 2005. Aucune garantie ne peut être accordée au sujet de leur exactitude. Seules les autorités compétentes des pays concernés peuvent fournir des renseignements exacts (en Suisse, les représentations diplomatiques ou consulaires correspondantes).

2) Les ressortissants de ces Etats peuvent, dans certains cas, former une demande de conservation de leur nationalité d'origine. Des renseignements plus précis peuvent être obtenus auprès des représentations diplomatiques ou consulaires respectives.

3) La nationalité d'origine ne se perd pas automatiquement, mais peut être révoquée.

4) Perte de la nationalité possible dans certains cas.

5) Les étrangers de la 2ème génération et les conjoints ne perdent pas la nationalité néerlandaise.

6) La nationalité espagnole est conservée si les ressortissants de cet état font une déclaration de conservation.

7) Les conjoints ne perdent pas la nationalité tchèque

* Grande-Bretagne et Irlande du Nord