

01.076

## **Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité**

du 21 novembre 2001

---

Monsieur le Président,  
Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, cinq projets de révision du droit de la nationalité dans la Constitution et la loi sur la nationalité.

Parallèlement, nous vous prions de bien vouloir classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 1995 | P | 95.3099 | Harmonisation des critères de naturalisation cantonaux et communaux (N 23.6.95, Ducret)  |
| 1997 | P | 97.3190 | Conditions de réintégration dans la nationalité suisse (N 20.6.97, Commission des institutions politiques CN 96.2028)                          |
| 2001 | P | 98.3582 | Faciliter la naturalisation (N 14.06.00, E 6.3.01, Hubmann)  |
| 2000 | M | 99.3573 | Application de la loi sur la nationalité du 29.09.1952, Durée de la procédure de naturalisation (22.3.00, Commission de gestion CN; E 25.9.00) |
| 2000 | P | 99.3590 | Dissocier la nationalité et le droit de bourgeoisie (N 24.03.00, Jossen)   |

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 novembre 2001      Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*Durant les années 1983 et 1994, le peuple suisse a rejeté par deux fois une modification constitutionnelle visant à accorder la naturalisation facilitée aux jeunes étrangers élevés en Suisse. Le projet soumis au scrutin populaire en 1994 a échoué uniquement parce qu'il n'a pas obtenu la majorité des cantons. A partir de cette date, plusieurs cantons ont modifié leur législation eu égard aux propositions émises par la Confédération. Entre-temps, les conditions ont changé et il est opportun d'introduire, à l'échelon suisse, des facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers.*

*Le débat autour de la «naturalisation» a toujours suscité des réactions émotionnelles. Nous l'avons encore constaté ces dernières années, lors des discussions sur la réglementation suisse en matière de naturalisation. Le Conseil fédéral a accepté plusieurs interventions parlementaires, puis a institué un groupe de travail chargé d'examiner les propositions des auteurs de ces interventions. Sur la base des conclusions de la procédure de consultation, il prévoit des modifications de la réglementation sur la nationalité dans les domaines suivants:*

### **Naturalisation facilitée des étrangers de la deuxième génération**

*Une révision de la Constitution doit conférer à la Confédération la compétence d'octroyer la naturalisation facilitée aux jeunes étrangers élevés en Suisse. La révision de loi fondée sur ces dispositions constitutionnelles, laquelle fait également l'objet du présent message, permet d'en fixer les conditions. Les jeunes étrangers doivent pouvoir bénéficier des mêmes conditions de naturalisation facilitée sur tout le territoire suisse. Ceux qui ont accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et qui ont résidé depuis dans notre pays doivent pouvoir former une demande de naturalisation facilitée entre l'âge de 15 ans et de 24 ans révolus, à condition qu'ils aient résidé en principe deux ans au moins dans la commune de naturalisation. Nombre de cantons appliquent déjà cette réglementation.*

### **Nationalité en faveur des étrangers de la troisième génération**

*Les étrangers de la troisième génération ont des liens encore plus étroits avec la Suisse que leurs parents qui ont grandi en Suisse. Par conséquent, les enfants de parents étrangers nés en Suisse doivent pouvoir acquérir la nationalité suisse à la naissance par le seul effet de la loi. L'introduction d'une telle réglementation implique une modification de la Constitution. Ces simplifications sont concrétisées par la révision de loi qui fait également l'objet du présent message. En l'occurrence, il faut que l'un des parents ait accompli au moins durant cinq ans sa scolarité obligatoire en Suisse et soit titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis cinq ans au moment de la naissance de l'enfant.*

### **Possibilités de recours contre des décisions communales négatives**

*Conformément à la réglementation actuelle en matière de naturalisation, les communes et les cantons peuvent rejeter les demandes de naturalisation sans en préciser les motifs. Ces dispositions ne prévoient aucune possibilité de recours contre les*

---

décisions rendues en violation de l'interdiction de toute discrimination et d'arbitraire consacrée dans la Constitution. Dans un Etat de droit, cette situation est pour le moins préoccupante et constitue la lacune la plus grave de la législation suisse en matière de naturalisation. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose une révision de la loi sur la nationalité prévoyant l'introduction de voies de droit contre les décisions arbitraires pour violation des dispositions constitutionnelles. Comme jusqu'ici, les cantons seront libres de décider s'ils entendent aller plus loin et instaurer une protection juridique générale dans le domaine de la naturalisation.

### **Harmonisation des émoluments de naturalisation**

La révision des dispositions légales sur la nationalité prévoit une réduction des émoluments cantonaux et communaux de naturalisation au montant des frais de procédure. Il s'agit en fait de renoncer aux émoluments dits de «rachat» équivalant dans certains cas à plusieurs salaires mensuels. A cause de cette exigence, certaines personnes qui remplissent les conditions de naturalisation doivent y renoncer pour des raisons financières, ce qui est choquant.

### **Simplification des procédures entre la Confédération, les cantons et les communes**

Le droit sur la naturalisation contient trop de parallélismes. S'agissant par exemple de la naturalisation ordinaire, il n'est pas judicieux que la Confédération contrôle tous les points qui sont déjà examinés par les autorités cantonales et communales. Par conséquent, la révision prévoit d'introduire dans la loi des prescriptions fédérales minimales ainsi qu'une procédure d'approbation des autorités fédérales. Ces dernières pourront ainsi, dans certains cas, refuser d'accorder leur approbation. Il appartiendra donc aux cantons de contrôler les conditions de naturalisation. La procédure désuète et compliquée consistant à exiger, avant la naturalisation dans la commune et dans le canton, une autorisation fédérale de naturalisation, peut ainsi être remplacée par un instrument plus souple et plus simple, à savoir l'approbation de la Confédération. La Confédération refusera notamment son approbation lorsque le requérant ne se conforme pas à la législation suisse ou lorsqu'il compromet la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Cette nouvelle réglementation nécessite une modification constitutionnelle ainsi qu'une révision de la loi sur la nationalité. Ces deux objets sont traités dans le présent message.

### **Autres modifications légales**

Comparée à l'échelle internationale, la durée de résidence de douze ans requise par la Confédération pour la naturalisation ordinaire est très longue. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de la réduire à huit ans. Il est aussi justifié de réduire parallèlement à trois ans la durée de résidence requise par les cantons et les communes, car la population est devenue beaucoup plus mobile ces dernières années.

Par ailleurs, le Conseil fédéral propose notamment les modifications suivantes de la loi sur la nationalité:

---

*La révision prévoit qu'un enfant de père suisse né hors mariage obtienne la nationalité suisse automatiquement à la naissance. Les enfants apatrides doivent pouvoir bénéficier de la naturalisation facilitée après cinq ans de résidence en Suisse. La distinction faite entre les Suissesses qui, avant 1991, ont acquis automatiquement la nationalité suisse par mariage et les Suissesses par naturalisation, par filiation ou par adoption n'est plus judicieuse actuellement. C'est pourquoi il y a lieu de supprimer cette disposition.*

**Convention européenne sur la nationalité**

*Si les Chambres fédérales acceptent les modifications constitutionnelles et légales prévues dans le présent message et si ce projet est accepté lors du scrutin populaire, la Suisse pourra adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité. Des réserves pourraient être formulées sur certains points. L'adhésion de la Suisse à cette convention ne fait pas l'objet de ce message.*

# Message

## 1 **Partie générale**

### 1.1 **Situation initiale**

Les objectifs du programme de la législature 1999–2003 prévoient notamment, dans le domaine de la migration, une nouvelle loi sur les étrangers, l'intégration renforcée des étrangers ainsi qu'une nouvelle réglementation concernant la naturalisation facilitée.

L'acceptation de l'accord bilatéral avec l'UE sur la libre circulation des personnes et le rejet de l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» (initiative des 18%), en 2000, ont confirmé la politique du Conseil fédéral en matière de migration.

Le 15 juin 2001, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats, fort contrastés, de la consultation sur le projet de nouvelle loi sur les étrangers, et chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'élaborer un message jusqu'à la fin de 2001.

L'ordonnance sur l'intégration des étrangers est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2000; elle pose les bases juridiques et organisationnelles de l'aide financière de la Confédération aux projets d'intégration; les premières contributions fédérales pour de tels projets ont été accordées en 2001.

La naturalisation est un élément central de l'intégration.

A deux reprises, le 4 décembre 1983 et le 12 juin 1994, le peuple a refusé une modification de la Constitution en vue de faciliter la naturalisation de jeunes étrangers ayant grandi en Suisse. Si le projet de 1994 a été approuvé par la majorité des votants, il a été rejeté par la plupart des cantons. Entre-temps, plusieurs cantons qui avaient accepté le projet de révision de la Constitution ont révisé leur législation dans ce sens, en se fondant sur une convention de réciprocité. D'autres cantons également ont notablement simplifié la procédure de naturalisation pour les jeunes étrangers.

Vu la longueur de la procédure de naturalisation, aussi bien au niveau de la Confédération que dans les cantons et les communes, le Conseil fédéral a été invité, sur motion de la Commission de gestion du Conseil national, en date du 19 novembre 1999, d'examiner la possibilité de la simplifier.

Ces dernières années, dans plusieurs communes suisses, les demandes de naturalisation de nombreuses personnes, de familles notamment, ont été rejetées en votation populaire ou sur décision de la commune (municipale ou bourgeoise). Ce qui a paru particulièrement choquant dans ces cas est le fait que les personnes concernées n'avaient pas la possibilité de recourir contre ces décisions au motif de la violation de l'interdiction d'arbitraire ou de discrimination ancrée dans la Constitution. Suite à cela, le Conseil fédéral a été incité, par le biais de nombreuses interventions parlementaires, à élaborer un projet pour régler les problèmes dans le domaine du droit de la nationalité (voir ch. 1.10).

Dans son rapport sur l'intégration des migrants en Suisse, publié le 27 mars 2000, la Commission fédérale des étrangers (CFE) relève que la question de la naturalisation

est devenue un thème crucial de la politique étatique et sociale. Elle plaide notamment pour la naturalisation facilitée des étrangers des deuxième et troisième générations.

Il ressort du rapport susmentionné, pour l'essentiel, que la naturalisation peut être considérée comme un degré avancé d'intégration. La CFE y constate en outre que le rejet du projet de naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers, en 1994, a eu des répercussions négatives sur le plan de la politique d'intégration, dès lors que la population étrangère concernée a pu ressentir le peu d'empressement de la population suisse à les accueillir. Mais elle mentionne également des améliorations, comme la naturalisation facilitée des conjoints étrangers de ressortissants suisses et la reconnaissance de la double nationalité. Elle relève encore que le nombre des naturalisations ordinaires a triplé et que, dans le domaine de la naturalisation facilitée, les chiffres sont également à la hausse. Elle se félicite de ce que plusieurs cantons aient introduit leurs propres facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers, suite à l'échec de la votation populaire de 1994. Elle mentionne encore l'adhésion des cantons de Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud, Berne et Zurich au Concordat romand (Convention de réciprocité) du 16 décembre 1994 et constate que d'autres cantons ont fait des efforts du même ordre.

Le rapport retient par ailleurs que si les autorités font preuve d'une trop grande retenue en matière de naturalisation de personnes étrangères, la société risque de se scinder en deux, avec d'une part des citoyens à part entière et d'autre part des laissés-pour-compte. Pour ceux-ci, il peut s'agir de personnes dont la famille vit en Suisse depuis des générations. En poursuivant une politique de naturalisation restrictive, les données statistiques sur les étrangers en Suisse présentent les nouveaux-nés comme des ressortissants étrangers, quand bien même leurs parents, voire leurs grands-parents, sont nés dans le pays. Les statistiques sur les étrangers reflètent ainsi de moins en moins la réalité.

Selon le rapport, de nombreux étrangers des deuxième et troisième générations renoncent à se faire naturaliser notamment en raison de la durée de la procédure. En outre, cette procédure va à l'encontre des exigences actuelles de mobilité professionnelle et géographique et doit donc être adaptée sans délai. Une naturalisation ordinaire doit pouvoir être menée à terme en moins de deux ans.

Le 30 avril 1999, l'ancien chef du DFJP, le conseiller fédéral Arnold Koller, a décidé de constituer un groupe de travail Nationalité et l'a chargé d'élaborer un rapport jusqu'à la fin de l'an 2000. Le groupe de travail devait y exposer les points à réviser dans le domaine du droit sur la nationalité et présenter des propositions de solution au DFJP.

Initialement, le mandat du groupe de travail comprenait seulement l'élaboration d'un nouveau projet concernant la naturalisation facilitée de jeunes étrangers intégrés des deuxième et troisième générations, ainsi que la réduction des émoluments de naturalisation. Progressivement, ce mandat s'est étendu aux possibilités de recours contre les refus de naturalisation, à des simplifications de la procédure de naturalisation et à l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne sur la nationalité.

Le groupe de travail a soumis ses propositions à la cheffe du DFJP le 18 décembre 2000.

## **1.2 Etrangers de la deuxième et de la troisième génération**

### **1.2.1 Généralités**

Par étrangers de la deuxième génération, on entend des enfants qui ont grandi en Suisse (qui y sont nés pour la plupart) de parents étrangers, qui y ont accompli leur formation scolaire, en tout ou en majeure partie. Ces jeunes ont généralement beaucoup moins de difficulté à s'intégrer en Suisse que leurs parents. Pourtant, ils doivent suivre l'entier de la procédure de naturalisation, car le droit fédéral en vigueur ne prévoit pas de naturalisation facilitée pour eux. Autrement dit, ils ne peuvent acquérir la nationalité suisse que dans le cadre de la procédure de naturalisation ordinaire dans un canton ou une commune, après avoir préalablement obtenu une autorisation de naturalisation de la Confédération (art. 12 de la loi sur la nationalité LN; RS 141.0). Pour acquérir la nationalité suisse, le candidat doit remplir les exigences de la Confédération, du canton et de la commune en matière de naturalisation.

Il est plus inadmissible encore que, selon le droit actuel, même les étrangers de la troisième génération doivent encore, dans de nombreux cantons, emprunter la voie de la naturalisation ordinaire. Il s'agit en l'occurrence d'enfants nés en Suisse, dont le père ou la mère appartient à la deuxième génération d'étrangers et donc a grandi en Suisse en tant qu'enfant de parents immigrés et y a accompli la majorité de sa scolarité obligatoire.

Pour les jeunes étrangers des deuxième et troisième générations, les dispositions légales en vigueur prescrivent une durée de résidence de douze ans en Suisse, le temps passé en Suisse entre 10 ans et 20 ans révolus comptant double (art. 15, al. 1 et 2, LN). En outre, le candidat doit être intégré dans la communauté suisse et accoutumé au mode de vie et aux usages suisses, se conformer à l'ordre juridique suisse et ne pas compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (actuel art. 14 LN).

Une fois obtenue l'autorisation fédérale de naturalisation, le candidat peut faire une demande de naturalisation dans le canton et la commune. En complément aux dispositions du droit fédéral, les cantons et les communes peuvent, dans leur propre législation, prévoir des conditions supplémentaires ou plus sévères en ce qui concerne la durée de résidence, le montant des émoluments, l'intégration, le mode de vie et le caractère du candidat. Dans la plupart des cantons, le fait de remplir toutes les conditions posées par la Confédération, le canton et la commune, ne donne pas encore droit à la naturalisation, même si le candidat réside en Suisse depuis sa naissance. Sa demande de naturalisation peut être approuvée ou refusée selon le libre arbitre du canton, à moins que celui-ci n'en ait disposé autrement dans sa législation.

De nombreux cantons ont réduit leurs émoluments de naturalisation au cours des dernières années, de sorte que ne sont perçus le plus souvent que de simples émoluments de chancellerie couvrant les coûts. Mais il reste des cantons qui demandent des émoluments de plusieurs milliers de francs, même pour la naturalisation de jeunes étrangers.

Le 16 décembre 1994, les cantons de Berne, de Fribourg, de Genève, du Jura, de Neuchâtel et de Vaud ont signé une convention de réciprocité sur les conditions de naturalisation des jeunes étrangers, convention signée ultérieurement par le canton de Zurich (voir annexe 3). Cette convention prévoit la procédure simplifiée suivante:

- Chaque canton signataire s’engage à prévoir une procédure de naturalisation facilitée pour les candidats âgés de 16 à 25 ans.
- Chaque canton signataire reconnaît les années de résidence du candidat dans un autre canton signataire.
- Chaque canton signataire s’engage à réduire autant que possible les émoluments cantonaux de naturalisation pour les jeunes étrangers.

Peuvent bénéficier de ces dispositions les jeunes étrangers qui:

- ont accompli leur scolarité obligatoire en Suisse pendant cinq ans au moins;
- ont résidé pendant deux ans au moins 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 cantons suivants ont introduit des facilités de naturalisation en particulier pour les jeunes étrangers: Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville, Glaris, les Grisons, Nidwald, Saint-Gall, Soleure, le Tessin, Zoug (voir annexe 2).

Le point où le bât blesse dans la réglementation actuelle, ce sont les conditions relatives à la durée de résidence exigées par certains cantons. Ainsi, aujourd’hui encore, une majorité de cantons demande une durée de résidence de cinq ou six ans minimum (voir annexe 4). Avec l’actuelle mobilité de la population, les parents de jeunes étrangers changent souvent de commune, voire de canton de domicile, avec comme conséquence pour les enfants qu’ils doivent attendre cinq ans ou plus avant de pouvoir déposer une demande de naturalisation. Dans quelques cantons, s’y ajoute l’obstacle des émoluments de naturalisation élevés.

Depuis près de vingt ans, on cherche des solutions pour faciliter la naturalisation de jeunes étrangers désireux d’acquérir le passeport suisse. La révision constitutionnelle rejetée par le peuple en 1983 (voir ch. 1.1) 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 envisageait uniquement 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.

Entre-temps, quelques cantons qui avaient accepté le projet ont modifié leur législation dans le sens de la modification constitutionnelle proposée en s’appuyant sur une convention de réciprocité (voir annexe 3) et d’autres cantons ont introduit des facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers. Le moment est venu pour la Confédération de présenter un nouveau projet. Il est en effet inadmissible que des demandes de naturalisation de jeunes étrangers ayant grandi en Suisse puissent, aujourd’hui encore, être injustement rejetées sans motif aucun par certains cantons et communes.

Dans le cadre des délibérations sur l’initiative parlementaire Ducret (90.257; Acquisition de la nationalité suisse, durée de séjour), le Conseil fédéral a soumis en 1997 au Parlement un concept stratégique visant à améliorer la législation sur la nationalité. Selon ce concept, un nouveau texte constitutionnel sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers devait être soumis aux Chambres au cours de la législature 1999–2003.

L'urgence d'une révision des dispositions actuelles découle également du fait que deux interventions parlementaires actuelles (voir ch. 1.10) incitent le Conseil fédéral à élaborer un nouveau projet de texte constitutionnel et légal sur la naturalisation facilitée de jeunes étrangers.

## **1.2.2 Naturalisation facilitée pour les étrangers de la deuxième génération**

### **1.2.2.1 Révision de la Constitution**

En vertu de l'art. 38, al. 1, de la Constitution (Cst.), la Confédération règle l'acquisition et la perte de la nationalité suisse par filiation, par mariage ou par adoption. Elle règle également la réintégration. Selon l'art. 38, al. 2, Cst., la Confédération édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation. Charger la Confédération de régler de manière exhaustive la naturalisation facilitée de jeunes étrangers de la deuxième génération va au-delà de sa compétence d'édicter des dispositions minimales. D'où la nécessité d'une révision de la Constitution ainsi que d'une modification de la loi sur la nationalité, également traitée dans le présent message.

### **1.2.2.2 Révision de la loi**

Les jeunes étrangers de la deuxième génération, qui sont titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement, devraient désormais pouvoir acquérir la nationalité suisse par le biais d'une procédure de naturalisation plus simple, pour autant qu'ils aient accompli cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et aient résidé dans notre pays jusqu'au moment du dépôt de la demande. L'un de leurs parents au moins doit être, ou avoir été, titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement.

Une réglementation en vertu de laquelle les jeunes étrangers de la deuxième génération, nés et ayant grandi en Suisse, auraient pu acquérir la nationalité suisse juste avant ou après leur majorité sur simple déclaration n'a pas trouvé d'écho favorable lors de la consultation, ce pourquoi elle n'a pas été étudiée plus avant.

## **1.2.3 Acquisition de la nationalité par la naissance en Suisse pour les étrangers de la troisième génération**

### **1.2.3.1 Généralités**

Plus encore que leurs parents, tous les deux ou l'un des deux étrangers de la deuxième génération, les étrangers de la troisième génération ont des liens étroits avec la Suisse. En effet, les jeunes étrangers de la troisième génération ont des parents qui n'ont pas émigré en Suisse à l'âge adulte mais y ont passé leur enfance et leur adolescence. Ils auront encore moins qu'eux l'intention de retourner dans leur pays d'origine. Plus attachés à la Suisse que leurs parents, ils sont devenus une composante permanente de la population suisse. Il faudrait tenir compte de ces éléments dès la naissance. Si ces étrangers obtenaient la nationalité suisse à la

naissance, ils pourraient vivre dès leur enfance et accomplir toute leur scolarité avec l'idée d'être ressortissants suisses, sans devoir attendre la fin de leur scolarité obligatoire pour obtenir le passeport suisse. Ceci renforcerait encore leurs liens avec la Suisse. C'est davantage à l'Etat dans lequel les enfants de la troisième génération d'étrangers grandissent qu'incombe la responsabilité de leur octroyer une nationalité qu'à l'Etat d'origine des parents.

Il ressort des considérations qui précèdent que l'acquisition de la nationalité suisse par les enfants de la troisième génération d'étrangers ne se ferait plus par le biais d'une naturalisation (obtention de la nationalité comme conséquence de l'examen d'une demande et d'un acte de volonté individuel), mais se rapprocherait de l'acquisition de la nationalité par filiation, sur la base exclusive des liens objectifs de l'enfant avec la Suisse.

L'acquisition de la nationalité suisse par la naissance dans le pays concorderait aussi avec les développements observés dans d'autres Etats européens (voir annexe 7), où les réglementations correspondantes reposent sur l'idée que c'est l'Etat de résidence – et non plus l'Etat d'origine des aïeux – qui doit porter la plus grande responsabilité de l'octroi de la nationalité aux étrangers de la troisième génération. Rappelons à ce propos les dispositions de la loi sur la nationalité de 1903, qui autorisaient les cantons à introduire le droit du sol, une possibilité dont aucun canton n'a cependant fait usage.

Il convient finalement de relever que, dans le présent message, il n'est pas proposé de droit du sol au sens strict, tel qu'il existe aux Etats-Unis, par exemple, où tout enfant né sur le territoire américain, même fortuitement, acquiert automatiquement et de manière inconditionnelle la nationalité américaine. L'acquisition de la nationalité suisse par la naissance serait limitée aux étrangers de la troisième génération. Elle ne devrait être possible que si les parents de l'enfant ont accompli la majeure partie de leur scolarité obligatoire en Suisse et y résident au moment de la naissance de l'enfant. Il s'agit donc d'une acquisition de la nationalité suisse de par la loi, à des conditions précises.

### **1.2.3.2 Révision de la Constitution**

L'acquisition de la nationalité suisse à la naissance, à certaines conditions, pour les jeunes étrangers de la troisième génération n'équivaut pas à l'acquisition de la nationalité suisse par filiation, mariage, adoption ou réintégration, que la Confédération a la compétence exhaustive de régler selon l'art. 38, al. 1, Cst. Il faut donc conférer à la Confédération la compétence de légiférer en la matière, ce qui nécessite une modification de la Constitution.

La naturalisation facilitée d'étrangers de la deuxième génération et l'acquisition de la nationalité suisse par la naissance en Suisse pour les jeunes étrangers de la troisième génération doivent être réglées dans des arrêtés fédéraux distincts, afin de permettre au peuple de se prononcer séparément sur les projets lors de la votation populaire sur la révision de la Constitution.

### **1.2.3.3 Révision de la loi**

L'enfant né en Suisse d'un père étranger ou d'une mère étrangère appartenant à la deuxième génération d'étrangers et ayant donc accompli cinq ans au moins de scolarité obligatoire en Suisse devrait automatiquement acquérir la nationalité suisse à sa naissance. Au moins un des parents doit être titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis cinq ans.

## **1.3 Voies de droit contre le refus de naturalisation ordinaire**

### **1.3.1 Voies de recours en droit actuel**

#### **1.3.1.1 Contre le refus de l'autorisation fédérale**

Selon l'art. 38, al. 2, Cst. et l'art. 12, al. 2, LN, la naturalisation ordinaire d'une personne étrangère implique d'abord l'octroi d'une autorisation fédérale. Cette autorisation est la condition préalable pour pouvoir obtenir la naturalisation dans le canton et la commune concernés. Si l'Office fédéral des étrangers (OFE) refuse d'accorder l'autorisation, la personne étrangère peut recourir auprès du DFJP (art. 51, al. 1, LN; art. 44 ss de la loi sur la procédure administrative, PA; RS 172.021). Si le département rejette le recours et donc refuse à son tour l'autorisation, la personne étrangère ne dispose plus de voies de droit. Le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est en effet exclu (art. 100, al. 1, let. c, de la loi d'organisation judiciaire fédérale, OJ; RS 173.110). Quant au recours au Conseil fédéral, seul le canton concerné a qualité pour le déposer (art. 51, al. 3, LN; art. 74, let. e, PA).

#### **1.3.1.2 Contre le rejet par un canton ou une commune de la demande de naturalisation**

Si l'autorisation fédérale a été accordée, la procédure de naturalisation se poursuit au niveau cantonal. C'est le droit cantonal qui fixe les conditions à remplir; en règle générale, il n'accorde pas de droit à l'acquisition du droit de cité communal. C'est aussi le droit cantonal qui fixe la procédure à suivre. Celle-ci implique en principe d'abord une décision d'une autorité communale puis d'une autorité cantonale. La plupart des cantons ne connaissent pas de voies de recours contre les décisions communales et cantonales en matière de naturalisation ordinaire (cf. annexe 6). La personne étrangère qui estime que sa demande de naturalisation ordinaire a été rejetée de manière discriminatoire ou arbitraire par la commune ou le canton ne dispose donc usuellement d'aucune voie de droit au niveau cantonal pour faire contrôler le respect de ses droits fondamentaux. A titre d'exception, on peut signaler notamment le canton de Bâle-Campagne où les décisions de naturalisation ordinaire peuvent être attaquées pour violation des droits constitutionnels devant le tribunal constitutionnel (cf. arrêt du tribunal constitutionnel du 29 mars 2000 dans les causes 98/324–328).

Le recours de droit public devant le Tribunal fédéral (art. 84 ss OJ) est ouvert contre toute décision rendue en dernière instance par une autorité cantonale ou communale, en particulier pour violation des droits constitutionnels. Le rejet d'une demande de naturalisation ordinaire peut donc déjà en droit actuel faire l'objet d'un recours de

droit public. L'accès au Tribunal fédéral est toutefois en pratique limité par les exigences relatives à la qualité pour recourir, telles que le Tribunal fédéral les a déduites de l'art. 88 OJ. Selon la jurisprudence, la qualité pour recourir requiert notamment que le recourant ait un intérêt juridique. Pour la plupart des droits constitutionnels, cet intérêt juridique découle directement de la titularité du droit fondamental: c'est ainsi que la personne étrangère qui se plaindrait de la violation de sa sphère privée par la publication de ses données personnelles dans le bulletin destiné aux électeurs communaux aurait, de par l'art. 13, al. 2, Cst., un intérêt juridique à obtenir le contrôle et la sanction de cette violation (cf. arrêt du Tribunal fédéral dans la cause 1P.3 /2001, consid. 1). En revanche, le Tribunal fédéral a décidé le 20 mars 2000 de maintenir sa jurisprudence selon laquelle l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire ne donne pas à elle seule un intérêt juridique, en dépit de la teneur de l'art. 9 Cst. et des travaux préparatoires (ATF 126 I 81, consid. 2c); en conséquence, la personne dont la demande de naturalisation ordinaire a été rejeté n'a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral pour arbitraire que si la législation cantonale lui donne un droit à la naturalisation. Il en va de même lorsque le recourant invoque l'égalité devant la loi (art. 8, al. 1, Cst.; ATF 112 Ia 172, consid. 3c). Jusqu'à présent, en revanche, le Tribunal fédéral n'a pas tranché si la qualité pour recourir repose aussi sur la jurisprudence relative à l'arbitraire lorsque le recourant invoque le principe de non-discrimination (art. 8, al. 2, Cst.).

### **1.3.2 La garantie constitutionnelle de l'accès au juge**

Le 12 mars 2000, le peuple et les cantons ont accepté l'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice (FF 2000 2814). Cet arrêté introduit dans la Constitution un art. 29a qui garantit l'accès au juge. Selon la première phrase de cette disposition, toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. Cela signifie qu'au moins une autorité judiciaire doit pouvoir examiner librement les faits et appliquer d'office le droit (message; FF 1997 I 530). La seconde phrase de l'art. 29a Cst. permet toutefois à la Confédération et aux cantons d'exclure, par la loi, l'accès au juge «dans des cas exceptionnels». Selon les travaux préparatoires, un cas ne peut être qualifié d'exceptionnel que s'il y a pour cela des motifs spécifiques, tels que le défaut de justiciabilité ou la séparation des pouvoirs en relation avec l'organisation particulière des droits de participation démocratique dans un canton (cf. message; FF 1997 I 531). Devant le Conseil des Etats, toutefois, le rapporteur de la commission a déclaré que le législateur ne devrait pas concevoir le catalogue des exceptions de manière trop étroite afin d'éviter que la garantie de l'accès au juge ne conduise à une politisation de la justice (BO 1998 E p. 257).

La garantie de l'accès au juge est complétée par l'art. 191b Cst. (réforme de la justice) qui oblige les cantons à instituer des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit civil et de droit public ainsi que des affaires pénales. Contrairement à l'art. 98a OJ actuel, l'art. 191b Cst. vaut aussi pour les décisions fondées sur le droit public cantonal.

Les art. 29a et 191b Cst. (réforme de la justice) ne sont pas encore en vigueur. L'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice prévoit en effet, à l'instar de la révision totale de la Constitution, que ce sera l'Assemblée fédérale qui décidera de la date d'entrée en vigueur. Le Conseil fédéral propose, dans son message du 28 février 2001 (FF 2001 4000) concernant la révision totale de l'organisation

judiciaire fédérale, que l'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice entre en vigueur en même temps que la future loi sur le Tribunal fédéral. Si l'Assemblée fédérale suit cette proposition, il ne faut guère s'attendre à une entrée en vigueur avant 2005.

### **1.3.3 Les voies de droit selon le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale**

Le 28 février 2001, le Conseil fédéral a présenté son message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000). Ce message contient notamment un projet de loi sur le Tribunal fédéral (LTF), qui est destiné à remplacer l'actuelle OJ, ainsi qu'un projet de loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf). Ces deux projets modifient notablement le système juridictionnel suisse, y compris en matière de naturalisation ordinaire.

S'agissant des décisions de l'OFE qui refuseraient l'approbation fédérale (art. 12, al. 2, LN) elles pourront être attaquées par la personne concernée devant le futur Tribunal administratif fédéral (art. 27 et 29, let. c, LTAf). Celui-ci pourra contrôler librement le respect du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'opportunité (art. 49 PA en relation avec l'art. 33 LTAf). L'arrêt du Tribunal administratif fédéral pourra ensuite être déféré devant le Tribunal fédéral (art. 77, let. a et 80, al. 1, let. a, LTF). L'exception que connaît actuellement le recours de droit administratif (art. 100, al. 1, let. c, OJ) sera ainsi abandonnée. Le Tribunal fédéral pourra contrôler librement le respect du droit fédéral, y compris celui des droits fondamentaux garantis par la Constitution ou un traité international, mais il ne vérifiera les constatations de fait que si le Tribunal administratif fédéral les a établies en violation du droit fédéral (art. 90 et 92 LTF).

Quant au rejet d'une demande de naturalisation ordinaire par une autorité cantonale ou communale, il pourra être attaqué en dernière instance devant le Tribunal fédéral dans le cadre d'un recours en matière de droit public (art. 77, let. a, et 80, al. 1, let. d, LTF). Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral s'apparentera à celui qu'il a actuellement dans le recours de droit public: il pourra examiner librement la violation du droit fédéral, y compris des droits constitutionnels, mais pas la violation du droit cantonal de rang inférieur à la constitution (art. 90 LTF). De même, le Tribunal fédéral ne vérifiera les constatations de fait que si l'autorité précédente les a établies en violation du droit fédéral, donc essentiellement si cette autorité a commis un acte arbitraire (art. 92 LTF).

Concrétisant la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst., réforme de la justice), le projet de loi sur le Tribunal fédéral exige en principe des cantons qu'ils instituent des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral lorsque le recours en matière de droit public est ouvert (art. 80, al. 2, LTF). Si le tribunal cantonal supérieur (c'est-à-dire usuellement le tribunal administratif) est la première autorité judiciaire de recours, il devra pouvoir examiner librement les faits et appliquer d'office le droit déterminant, y compris le droit cantonal (art. 103 LTF). Si le tribunal cantonal supérieur est la deuxième instance judiciaire de recours, il devra avoir au moins le même pouvoir d'examen que le Tribunal fédéral (art. 104, al. 3, LTF). Le projet de loi sur le Tribunal fédéral permet cependant aux cantons de prévoir comme dernière instance cantonale une autorité non ju-

diciaire lorsque la décision revêt un «caractère politique prépondérant» (art. 80, al. 3, LTF); c'est là une concrétisation de la notion de «cas exceptionnel» que prévoit la deuxième phrase de l'art. 29a Cst. selon l'arrêté relatif à la réforme de la justice.

### **1.3.4 Conception: une réglementation fédérale limitée**

Le Conseil fédéral propose une nouvelle réglementation des voies de droit ouvertes contre les décisions qui rejettent une demande de naturalisation ordinaire. Cette nouvelle réglementation a été conçue en tant que réglementation limitée d'un point de vue matériel et temporel.

A l'égard des décisions cantonales et communales, la réglementation proposée est matériellement limitée, car elle vise essentiellement à garantir le respect des droits constitutionnels. Il est en effet primordial pour un Etat de droit d'exclure à l'avenir les refus arbitraires et discriminatoires de la naturalisation. La réglementation proposée laisse en revanche aux cantons le soin de régler le contrôle judiciaire du respect de la législation cantonale sur la naturalisation.

La réglementation proposée a aussi été conçue comme temporaire. Elle est liée au système actuel des voies de recours et vise essentiellement à couvrir la période allant jusqu'à l'entrée en vigueur, d'une part, de l'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice et, d'autre part, de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Le Conseil fédéral est en effet d'avis qu'il ne faut pas attendre le projet de loi sur le Tribunal fédéral pour garantir la possibilité de faire contrôler par un tribunal le respect des droits fondamentaux dans les décisions qui rejettent une demande de naturalisation ordinaire.

## **1.4 Emoluments**

La législation fédérale actuelle ne contient aucune disposition sur l'harmonisation des émoluments cantonaux de naturalisation. Ces émoluments peuvent ainsi être plus ou moins élevés d'un canton à l'autre, voire, selon le droit cantonal pertinent, d'une commune à l'autre.

Les dispositions à ce sujet varient énormément d'un canton à l'autre. Aujourd'hui déjà, plusieurs cantons et communes ne demandent que de simples émoluments de chancellerie couvrant les frais. Mais divers autres cantons et communes demandent des «prix d'achat», sans commune mesure avec les prestations fournies par les autorités. Il peut arriver que ce montant corresponde à plusieurs mois de salaires (voir annexe 5; sont donnés ici, toutefois, non des taxes moyennes mais les taxes maximales). Dans certains cas, la naturalisation devient ainsi un privilège pour les étrangers qui en ont les moyens.

Les émoluments de naturalisation, très élevés en comparaison avec les taxes prélevées dans d'autres pays, s'expliquent par des motifs historiques: la commune d'origine devait jadis supporter les frais d'assistance des personnes qui en étaient originaires. Avec le passage du devoir d'assistance de la commune d'origine à la commune de résidence, les émoluments élevés de naturalisation ont perdu leur bien-fondé.

De plus, les émoluments de naturalisation exigés en Suisse, très élevés par rapport à d'autres pays, sont un motif essentiel du peu d'empressement des étrangers vivant en Suisse à demander leur naturalisation.

La personne qui vit en Suisse depuis de nombreuses années, y est bien intégrée et respecte l'ordre juridique suisse, ne devrait plus devoir «acheter» sa naturalisation; plutôt, on devrait lui accorder la nationalité suisse contre des émoluments qui couvrent les frais des autorisés. La naturalisation d'étrangers intégrés ne se justifie pas par le prix qui en est tiré, mais parce qu'elle correspond à l'intérêt de notre pays.

C'est pourquoi la réglementation proposée prévoit que les cantons et les communes ne peuvent percevoir que des émoluments qui couvrent les coûts de la procédure de naturalisation.

L'introduction d'une telle réglementation exige une modification de la loi sur la nationalité.

## **1.5 Simplification de la naturalisation ordinaire**

### **1.5.1 Double procédure inutile**

Dans la procédure ordinaire de naturalisation, la nationalité suisse s'acquiert par l'obtention du droit de cité communal et cantonal, sous réserve d'une autorisation fédérale de naturalisation. La Confédération édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers (art. 38, al. 2, Cst., art. 12 LN).

La procédure ordinaire prévoit tout d'abord le dépôt d'une demande d'autorisation fédérale de naturalisation. La commune et le canton concernés sont entendus. Ce n'est que lorsque l'autorisation fédérale est accordée 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, un certain nombre de cantons ont grandement rationalisé la procédure relative à l'octroi de l'autorisation fédérale (AG, BS, BE, GE, LU, OW, SO, TI, VD, ZG, ZH). Fin 2000, l'OFE a prié les autres cantons de faire de même. Plusieurs cantons ont répondu à cet appel (AI, AR, BL, GL, GR, NE, NW, SG, VS). 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 plus transmises à la Confédération.

Relevons qu'une grande partie des naturalisations ordinaires se déroule selon la procédure simplifiée. Presque tous les grands cantons notamment ont introduit les simplifications susmentionnées.

Avec les trois étapes de la naturalisation, la procédure est complexe et n'est plus appropriée dans sa forme actuelle. Une commission spéciale du Conseil national l'a constaté dans une motion qui invite le Conseil fédéral à simplifier la procédure (voir ch. 1.10).

Le fait que la Confédération, grâce à la collaboration de différents cantons, ait pu alléger la procédure dans le courant des dernières années montre que la tendance générale est à la simplification de la procédure, notamment pour éviter les doublons. 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. L'étape de l'autorisation fédérale de naturalisation n'est pas nécessaire à cet effet; il suffit que la Confédération donne son accord aux naturalisations de la commune ou du canton, procédure plus simple, plus rapide et plus efficace.

### **1.5.2 Révision de la Constitution**

En vertu de l'art. 38, al. 2, Cst., 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 faut modifier la Constitution.

Selon la conception traditionnelle des autorités fédérales, la compétence de la Confédération d'édicter des dispositions minimales dans le domaine de la naturalisation a été interprétée dans un sens restrictif (voir message du Conseil fédéral sur la naturalisation facilitée des étrangers; FF 1992 VI 545 [550]). La doctrine a cependant depuis longtemps mis en exergue les similitudes qui existent entre la compétence d'édicter des dispositions minimales et celle de fixer des principes (J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, n° 705; A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, 2000, n° 987). Par ailleurs, le Tribunal fédéral a souligné que les cantons règlent la naturalisation des étrangers dans le cadre de ces dispositions minimales (ATF 125 III 209 [212]). Ainsi donc, la compétence, prévue à l'art. 38, al. 2, Cst., d'édicter des dispositions minimales ne se limite pas à la fixation de conditions minimales à remplir pour obtenir l'autorisation fédérale de naturalisation (message du Conseil fédéral relatif à la nouvelle constitution fédérale; FF 1997 I 224). Placer sur un pied d'égalité «dispositions minimales» et «principes» n'est cependant pas sans équivoque (voir les déclarations faites à l'occasion des auditions de la Commission des institutions politiques du Conseil national, ch. 2.4.5). Une grande partie de la doctrine estime aujourd'hui que la notion de «dispositions minimales» ne doit pas être interprétée de manière étroite. La doctrine la plus récente donne à cette disposition constitutionnelle une interprétation selon laquelle la Confédération a la compétence de fixer des principes (A. Auer (...) op. cit. n° 386 et J.-F. Aubert, «Bundesstaatsrecht der Schweiz», vol. I, p. 286).

Comme la Confédération dispose déjà d'une compétence de légiférer dans le domaine de la naturalisation ordinaire, à savoir celle d'édicter des lignes directrices fondamentales, il est indiqué, pour plus de clarté, de remplacer le terme de «dispositions minimales» par celui de «principes».

Hormis une révision de la Constitution, une modification de la loi sur la nationalité est nécessaire pour introduire des simplifications de la procédure dans le domaine de la naturalisation ordinaire ; elle est également contenue dans le présent message.

### **1.5.3 Révision de la loi**

Dans le domaine de la naturalisation ordinaire, la Confédération devra se limiter à l'avenir à un droit d'approbation; la lourde procédure relative à l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation devient ainsi caduque et peut être supprimée. Il en résulte une simplification de la procédure de naturalisation; des doublons sont évités, vu que le canton et la commune examinent déjà si les conditions d'une naturalisation sont remplies. La Confédération se bornera 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 le cadre de la législation actuelle, en accord avec plusieurs cantons, pour un grand nombre de naturalisations ordinaires.

Dans l'avant-projet envoyé en procédure de consultation, il n'était pas encore question d'un droit d'approbation mais d'un droit d'opposition de la Confédération. Toutefois, lors de l'élaboration du message, il s'est avéré que la simplification envisagée de la procédure en concordance avec les autres points de la révision ne pouvait être réalisée que par l'introduction d'un droit d'approbation. Le principal objectif de la révision consiste à créer un texte de loi qui concorde avec ce qui est déjà pratiqué dans la plupart des cantons; ici, l'octroi de l'autorisation de naturalisation n'est plus qu'une formalité qui gonfle inutilement la procédure. Il s'agit en fait de déplacer le contrôle de la Confédération du début vers la fin de la procédure. Autrement dit: la procédure communale, qui constitue l'étape la plus difficile dans le processus de la naturalisation, doit être achevée. Le contrôle de la Confédération devrait se limiter pour l'essentiel aux cas où les conditions d'une naturalisation ne sont manifestement pas remplies. Ce but peut être atteint par l'introduction d'un droit d'approbation. Un droit d'opposition serait plus difficile à régler du point de vue juridique. Il présupposerait que les cantons appliquent directement les conditions fédérales, de sorte qu'il en découlerait un droit de recours direct et général pour les candidats, ce qui a toutefois été nettement rejeté dans la consultation.

Les compétences actuelles des cantons et des communes dans le domaine de la naturalisation ne sont pas restreintes par l'introduction d'un droit d'approbation; celui-ci a simplement pour effet d'alléger et d'accélérer la procédure. La Confédération conserve sa fonction de surveillance, pour l'exercice de laquelle le droit de refuser ou d'approuver une naturalisation suffit. Dans le cas notamment où le candidat fait l'objet d'une procédure pénale ou a un casier judiciaire (pour autant qu'il ne s'agisse pas de délits mineurs), ou encore s'il compromet la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, la Confédération pourra intervenir et empêcher la naturalisation en usant de son droit d'approbation.

## 1.6

### **Délais de résidence pour la naturalisation ordinaire**

Le délai de résidence fédéral pour la naturalisation ordinaire est de douze ans, le temps que le candidat passe en Suisse entre ses 10 ans et ses 20 ans révolus comptant double. Ce délai est très long par rapport à d'autres pays (voir annexe 4). Même en réduisant ce délai à huit ans, comme le propose le message, la Suisse aura toujours un des délais de résidence les plus longs en Europe. La particularité de la procédure de naturalisation suisse a pour effet qu'il existe, à côté du délai de résidence fédéral, des délais de résidence cantonaux et communaux devant être accomplis en sus du délai fédéral. Plus de la moitié des cantons connaît encore des délais de résidence de cinq ans ou plus. Si la personne étrangère change de canton de domicile, il peut s'ensuivre que, malgré une longue durée de résidence en Suisse, elle doit attendre cinq ans ou plus avant de pouvoir déposer une demande de naturalisation.

Le délai de résidence fédéral pour la naturalisation ordinaire devrait être réduit de douze à huit ans et les cantons être autorisés à prévoir un délai de résidence sur leur territoire de trois ans au plus. Des délais de résidence cantonaux et communaux plus longs ne devraient plus être exigibles, notamment aussi pour tenir compte dans une mesure adéquate de la grande mobilité actuelle de la population.

La réduction des durées de résidence fédérale et cantonales nécessite une modification de la loi sur la nationalité.

La proposition du Conseil fédéral de réduire à six ans le délai de résidence pour la naturalisation ordinaire de réfugiés et d'apatrides, qui avait été très diversement accueillie lors de la consultation, n'est pas poursuivie plus avant.

## 1.7

### **Autres éléments importants**

Les enfants nés hors mariage de père suisse devraient obtenir la nationalité suisse non plus par la naturalisation facilitée mais automatiquement à la naissance comme les enfants de mère suisse.

Les enfants apatrides devraient pouvoir bénéficier de la naturalisation facilitée après cinq ans de résidence en Suisse.

La distinction faite dans la législation entre Suissesses par filiation, par adoption ou par naturalisation, et Suissesses par mariage, n'a plus sa raison d'être après une longue période de transition et doit être supprimée.

Plusieurs autres petites modifications sont proposées en ce qui concerne la naturalisation facilitée et la réintégration dans la nationalité suisse; elles sont décrites dans la partie spéciale du présent message.

Les modifications mentionnées nécessitent une révision de la loi sur la nationalité.

## **1.8 Subdivision du projet en deux arrêtés fédéraux portant révision de la Constitution et en trois lois fédérales portant révision de la loi**

### **1.8.1 Remarque préalable**

Il aurait été pensable de limiter le présent message à la seule révision de la Constitution et d'attendre le résultat de la votation populaire correspondante avant de se lancer dans la révision de la législation d'exécution et dans l'adaptation d'autres dispositions de la LN. Cependant, soucieux de régler sans délai tous les points de la révision concernant la nationalité, le Conseil fédéral a décidé de traiter dans un seul message la révision de la Constitution et celle de la LN et de le soumettre sous cette forme aux Chambres fédérales.

### **1.8.2 Deux arrêtés fédéraux portant révision de la Constitution**

Dans son rapport final, le groupe de travail Nationalité recommandait de traiter séparément la naturalisation facilitée des étrangers de la deuxième génération et celle de la troisième génération, afin d'éviter que le rejet d'un projet ne compromette l'autre. En 1983 déjà, plusieurs questions relatives à la nationalité avaient été traitées séparément. Le peuple et les cantons avaient alors été appelés à se prononcer, d'une part, sur l'égalité entre femmes et hommes dans le domaine de la nationalité, d'autre part, sur la naturalisation facilitée des étrangers de la deuxième génération, ainsi que des réfugiés et des apatrides. Le premier projet avait été accepté, le deuxième refusé.

La présentation de deux révisions constitutionnelles permettra aux citoyens de se prononcer et d'émettre leur préférence sur deux points dont le contenu est distinct.

Dans le présent message, le Conseil fédéral propose dès lors deux arrêtés fédéraux portant révision de la Constitution:

- un arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire (art. 38, al. 2, Cst.) et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération (art. 38, al. 2<sup>bis</sup>, Cst.) – projet A1;
- un arrêté fédéral sur l'acquisition de la nationalité par des étrangers de la troisième génération (art. 38, al. 1, Cst.) – projet B1.

### **1.8.3 Trois lois fédérales portant révision de la loi sur la nationalité**

A ces deux modifications de la Constitution correspondent deux modifications de la loi sur la nationalité. S'y ajoute une autre adaptation de la loi, concernant les dispositions qui ne nécessitent pas de révision préalable de la Constitution.

### **1.8.3.1 Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers de la deuxième génération/simplification de la procédure dans le domaine de la naturalisation ordinaire (projet A2)**

L'adaptation de la Constitution concernant la naturalisation facilitée des jeunes étrangers ainsi que des simplifications de procédure dans le domaine de la naturalisation ordinaire exige une révision subséquente de la loi sur la nationalité, concernant la naturalisation facilitée des jeunes étrangers ayant grandi en Suisse, l'introduction d'un droit d'approbation de la Confédération en remplacement de l'autorisation fédérale de naturalisation, la réduction du délai de résidence fédéral de douze à huit ans, ainsi que la fixation de délais de résidence cantonaux maximums.

La modification de la loi ne pourra entrer en vigueur que lorsque le peuple et les cantons auront approuvé la révision correspondante de la Constitution.

### **1.8.3.2 Acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération (projet B2)**

La révision constitutionnelle concernant l'acquisition de la nationalité suisse par la naissance en Suisse pour les étrangers de la troisième génération nécessite une révision de la loi sur la nationalité.

La modification de la loi ne pourra entrer en vigueur que lorsque le peuple et les cantons auront approuvé la révision correspondante de la Constitution.

### **1.8.3.3 Acquisition de la nationalité par des personnes d'origine suisse, émoluments et voies de recours (projet C)**

Les autres points de la révision (réintégration dans la nationalité suisse, émoluments de naturalisation, voies de droit, autres dispositions, dispositions transitoires et finales) constituent la troisième modification de la loi sur la nationalité. Elles ne nécessitent pas de révision préalable de la Constitution.

### **1.8.4 Traitement simultané ou échelonné du projet au Parlement**

Différentes possibilités de traitement du présent projet au Parlement se présentent.

#### *Variante 1*

Les délibérations au Parlement concernant les deux arrêtés fédéraux et les trois révisions de la loi pourraient être échelonnées. Les parlementaires pourraient d'abord traiter les arrêtés et se pencher sur les trois révisions de la loi seulement après la votation populaire. Cette variante permettrait d'éviter une discussion portant à la fois sur les modifications constitutionnelles concernant les étrangers de la deuxième et de la troisième génération et sur des thèmes politiques délicats contenus dans les

révisions de la loi, tels que la réduction des émoluments de naturalisation, l'abaissement de la durée de résidence requise et le droit de recours. Par ailleurs, les débats menés dans le cadre de la révision constitutionnelle pourraient être pris en considération lors du traitement des révisions de la loi.

Si le point le plus urgent de la révision de la loi, à savoir l'introduction d'un droit de recours contre les refus arbitraires et discriminatoires de naturalisation, était réglé au préalable, il serait d'autant plus justifié de traiter les révisions de la loi ultérieurement. La Commission des institutions politiques du Conseil national élabore actuellement une initiative parlementaire en la matière.

#### *Variante 2*

Traitement simultané au Parlement des deux arrêtés fédéraux et des trois révisions de la loi. Cette variante permettrait de régler toutes les questions juridiques sans retard et avec cohérence, suivant une procédure unique. Ainsi, le Parlement éviterait de délibérer deux fois de questions identiques, ce qui représenterait une économie de temps et d'énergie. Par ailleurs, la révision parallèle de la Constitution et des dispositions légales révélerait clairement le contenu de la législation d'exécution.

Au vu de l'urgence du projet, le traitement simultané des deux arrêtés fédéraux et des trois révisions de la loi se justifierait. Par conséquent, la variante 2 est recommandée.

### **1.8.5 Deux publications dans la Feuille fédérale**

Deux publications dans la Feuille fédérale peuvent être prévues:

- Une publication des deux arrêtés fédéraux portant révision de la Constitution (projets A1 et B1, cf. ch. 1.8.2). Ces deux arrêtés fédéraux sont soumis au référendum obligatoire. Dans la mesure où la révision de loi qui ne nécessite pas de révision constitutionnelle (projet C, cf. ch. 1.8.3.3), a déjà été traitée de manière exhaustive à ce moment-là, elle peut également être publiée. Elle est sujette au référendum.
- Une publication des deux modifications de loi fondées sur la Constitution révisée (projets A2 et B2, cf. ch. 1.8.3.1 et 1.8.3.2). Elle n'est réalisable qu'après l'approbation de la révision de la Constitution par le peuple et les cantons. Le référendum facultatif est également applicable.

## **1.9 Résultats de la procédure préliminaire**

### **1.9.1 Groupe de travail nationalité**

#### **1.9.1.1 Constitution du groupe de travail**

Après que le Conseil fédéral eut annoncé au Parlement l'élaboration d'un nouveau projet constitutionnel sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers, l'ancien chef du DFJP institua formellement, en date du 30 avril 1999, un groupe de travail chargé d'examiner cette question. Le groupe de travail était composé de représentants de divers départements, d'un représentant des cantons de Berne, Argovie et (depuis mai 2000) Lucerne respectivement, ainsi que d'un expert externe. Le DFJP y

était représenté par l'OFE, l'Office fédéral de la justice (OFJ), la Commission fédérale des étrangers (CFE) et l'Office fédéral des réfugiés (ODR); le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), par le Service des Suisses de l'étranger et la Direction du droit international public, et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, par le Groupe du personnel de l'armée.

### **1.9.1.2 Mandat du groupe de travail**

Dans un premier mandat, en date du 30 avril 1999, le chef du département avait chargé le groupe de travail d'élaborer un nouveau projet constitutionnel sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers des deuxième et troisième générations, intégrés dans notre pays. Le groupe devait en outre examiner la question de la réduction des émoluments de naturalisation.

Suite à diverses interventions parlementaires notamment, le Conseil fédéral avait élargi le mandat initial du groupe de travail en le chargeant d'examiner l'introduction d'un droit de recours contre les refus de naturalisation.

D'autres interventions parlementaires eurent pour effet que le groupe de travail dut finalement s'attaquer à d'autres questions encore, comme la simplification des procédures entre la Confédération, les cantons et les communes, la dissociation entre nationalité et droit de bourgeoisie, ainsi que l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne sur la nationalité.

### **1.9.1.3 Conclusions du groupe de travail sur les différents points de la révision**

Le groupe de travail a exposé ses réflexions dans un rapport final<sup>1</sup>, remis fin décembre 2000 au DFJP. Dans ses conclusions, il a préconisé les modifications suivantes du droit de la nationalité:

- Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers de la deuxième génération ayant grandi en Suisse (fixation des conditions générales par la Confédération, compétence des cantons).
- Acquisition de la nationalité suisse par les personnes de la troisième génération ou des générations suivantes à la naissance en Suisse, pour autant qu'un des parents soit un étranger de la deuxième génération, qui a donc accompli la majeure partie de sa scolarité en Suisse et y réside depuis cinq ans.
- Harmonisation des émoluments de naturalisation: les cantons et les communes perçoivent des émoluments de naturalisation couvrant les coûts.
- Introduction d'une voie de recours contre les refus de naturalisation par la commune (possibilité de recours au motif de la violation de droits constitutionnels ou droit de recours général contre les refus de naturalisation; les deux variantes devant être données en consultation).

<sup>1</sup> Peut être commandé à l'OFE, section de la nationalité, 3003 Berne-Wabern, et consulté sur l'Internet à l'adresse <http://www.auslaender.ch>

- Simplification des procédures entre la Confédération, les cantons et les communes dans le domaine de la naturalisation; remplacement de l'autorisation fédérale de naturalisation par un droit d'opposition de la Confédération.
- Abaissement de douze à huit ans de la durée fédérale de résidence pour la naturalisation ordinaire.
- Abaissement à six ans de la durée fédérale de résidence pour la naturalisation ordinaire de réfugiés et d'apatrides intégrés.
- Limitation à trois ans au plus de la durée de résidence dans le canton et la commune pour la naturalisation ordinaire.
- Naturalisation facilitée des enfants apatrides sans fixation d'un âge minimum, après cinq ans de résidence en Suisse.
- Adhésion de la Suisse à la Convention européenne sur la nationalité.
- Lancement d'une consultation sur les points mentionnés.

## **1.10 Procédure de consultation**

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport final du groupe de travail le 31 janvier 2001; le rapport a été donné en consultation le 5 février 2001. Au total, 119 destinataires ont pris position, soit 26 cantons, 12 partis et 81 organisations intéressées.

Tous les cantons à l'exception d'un seul ainsi que tous les partis gouvernementaux et la nette majorité des autres consultés se sont prononcés en faveur de la naturalisation facilitée pour les étrangers de la deuxième génération. La majorité des consultés s'est en outre déclarée favorable à ce que la Confédération fixe une réglementation uniforme. Ce point de la révision est donc maintenu. En revanche, seule une minorité estime qu'il incombe à la Confédération de fixer les principes de la naturalisation de la deuxième génération d'étrangers.

Seule une minorité des cantons et des partis gouvernementaux approuve l'idée que les étrangers nés en Suisse puissent acquérir la nationalité suisse sur simple déclaration. Ce pourquoi ce point de la révision a été abandonné, même si une large majorité des autres consultés y est favorable.

Une nette majorité plaide pour des conditions de naturalisation plus généreuses en faveur des étrangers de la troisième génération.

Dix cantons sont favorables à l'acquisition de la nationalité suisse par les étrangers de la troisième génération, du fait de leur naissance en Suisse. Pour les partis gouvernementaux, le résultat est équilibré, la majorité des autres consultés sont pour. Neuf cantons souscrivent également à l'acquisition de la nationalité suisse par la naissance en Suisse, mais sous réserve de l'accord parental. Le présent message propose l'acquisition de la nationalité suisse par le seul effet de la loi, du fait de la naissance en Suisse, tout en mentionnant la possibilité de lier l'obtention de la nationalité suisse par la naissance à l'approbation des parents.

La majorité des cantons et des autres consultés, ainsi que deux partis gouvernementaux sont favorables à la réduction des émoluments à un niveau couvrant les coûts. Ce point de la révision a donc été maintenu.

La majorité des consultés approuve également l'introduction d'un droit de recours. La nette majorité des cantons et deux partis gouvernementaux préconisent la solution minimale – une personne peut attaquer une décision cantonale et communale en matière de naturalisation en recourant auprès d'une autorité judiciaire cantonale compétente au motif de la violation de droits constitutionnels. Parmi les associations professionnelles et les organisations économiques, le rapport entre partisans et détracteurs de cette solution est équilibré. Par contre, la majorité des autres consultés rejette la proposition. Une minorité des cantons et des partis gouvernementaux préfère la solution élargie – pour recourir contre une décision cantonale et communale en matière de naturalisation, le droit cantonal prévoit une possibilité de recourir auprès d'une instance indépendante de l'administration. C'est la solution de la majorité qui est retenue.

La proposition de renoncer à l'autorisation fédérale de naturalisation et de la remplacer par un droit d'opposition de la Confédération est acceptée à une confortable majorité. Dans le message, il est expliqué pour quels motifs juridiques l'on a renoncé au droit d'opposition pour le remplacer par un droit d'approbation.

Les autres modifications proposées de la loi sur la nationalité ont également été bien accueillies. Une nette majorité des consultés s'est prononcée en faveur de l'acquisition de la nationalité suisse par l'enfant mineur de père suisse et de mère étrangère, avec la reconnaissance de l'enfant par le père. Elle plaide en outre pour la naturalisation facilitée des enfants apatrides après une durée de résidence de cinq ans en Suisse. La majorité est aussi pour l'abaissement de douze à huit ans de la durée de résidence pour la naturalisation à l'échelon fédéral, ainsi que pour une limitation à trois ans de la durée de résidence dans le canton et la commune. La majorité toujours est favorable à la naturalisation facilitée des enfants étrangers mineurs après cinq ans de résidence en Suisse, au cas où ils ne seraient pas inclus dans la naturalisation d'un de leurs parents. Ces points de la révision sont donc maintenus.

Par ailleurs, une nette majorité a approuvé l'adhésion de la Suisse à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité. Ce thème n'est pas inclus dans le présent message. Toutefois, au cas où toutes ou la plupart des propositions de révision seraient acceptées, les conditions seraient remplies pour que la Suisse adhère à cette convention.

La proposition de fixer à six ans le durée de résidence requise par la Confédération pour les apatrides et les réfugiés intégrés a été accueillie avec scepticisme par les consultés; seuls quelques participants l'ont acceptée. Ce point de la révision a donc été abandonné. Ainsi les réfugiés et les apatrides seront soumis au délai de résidence ordinaire.

La majorité des cantons est également favorable aux autres modifications proposées de la loi sur la nationalité. Ces modifications concernent les art. 18, let. c, 21, 23 et 58 de la loi sur la nationalité. Enfin, la proposition de faciliter la naturalisation de l'enfant dont l'un des parents était citoyen suisse, ainsi que celle d'abolir la distinction faite entre Suisse par filiation, par adoption ou par naturalisation et Suisse par mariage ont été clairement approuvées.

## **1.11 Interventions parlementaires**

### **1.11.1 Interventions parlementaires pouvant être classées**

Les interventions parlementaires suivantes peuvent être classées, vu qu'il en tenu compte dans le cadre de la présente révision:

#### **95.3099 Postulat Ducret du 7 mars 1995**

##### **Harmonisation des critères de naturalisation des cantons et des communes**

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner l'harmonisation des critères et conditions de naturalisation des cantons et des communes, notamment pour ce qui concerne la durée de résidence, les émoluments et les exigences, ainsi que la manière de procéder, sans toutefois remettre en cause le pouvoir de décision des cantons et des communes en matière de nationalité.

#### **97.3190 Postulat de la Commission des institutions politiques CN du 17 avril 1997**

##### **Conditions de réintégration dans la nationalité suisse**

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner l'opportunité de modifier la loi en vue d'assouplir les conditions de réintégration dans la nationalité suisse de ceux ou celles qui l'ont perdue ou dont les ascendants l'ont perdue, voire d'assouplir les cas de perte de la nationalité suisse.

#### **98.3582 Motion Hubmann du 15 décembre 1998**

##### **Faciliter la naturalisation**

L'auteur demande l'introduction immédiate de la naturalisation facilitée pour les étrangers de la deuxième génération sur la base d'une réglementation fédérale unifiée. Il propose que les étrangers qui sont nés et qui ont grandi en Suisse puissent, sur demande, obtenir la nationalité suisse et que les étrangers ayant accompli toute leur scolarité en Suisse puissent, sur demande, bénéficier d'une naturalisation facilitée. Il demande encore l'abaissement de douze à six ans de la durée de résidence requise pour obtenir la naturalisation ordinaire, ainsi qu'une harmonisation et une réduction générale des émoluments de naturalisation.

#### **99.3573 Motion de la Commission de gestion CN du 19 novembre 1999**

##### **Application de la loi sur la nationalité du 29.9.1952, Durée de la procédure de naturalisation**

Le Conseil fédéral est chargé de prendre les mesures nécessaires pour résorber le nombre des demandes de naturalisation en suspens et réduire à un niveau admissible la durée de la procédure régissant l'examen de ces demandes. La complexe procédure actuelle à trois étapes doit être simplifiée.

#### **99.3590 Postulat Jossen du 8 décembre 1999**

##### **Dissocier la nationalité et le droit de bourgeoisie**

Le Conseil fédéral est invité à examiner la possibilité de dissocier la nationalité du droit de bourgeoisie et d'élaborer un rapport qui indique notamment les conditions régissant l'acquisition de la nationalité dans d'autres pays et les différentes pratiques dans divers cantons suisses, et d'intégrer, le cas échéant, les résultats de ces travaux dans les projets de révision en cours.

## **1.11.2 Interventions parlementaires encore pendantes**

Les interventions parlementaires suivantes n'ont pas encore été traitées et ne peuvent donc pas encore être classées:

### **00.3049 Motion Nabholz du 13 mars 2000 Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers**

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres fédérales un projet de réglementation unifiée sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers nés et ayant grandi en Suisse.

### **00.3052 Motion Garbani du 15 mars 2000 Nature administrative des demandes de naturalisation**

Le Conseil fédéral est invité à prendre les mesures nécessaires pour supprimer tout risque d'arbitraire et de discrimination dans l'examen des demandes de naturalisation. La procédure devrait être soumise, à tous les échelons, aux règles du droit administratif. Une voie de recours devrait être ouverte contre toutes les décisions.

### **00.3086 Motion du Groupe écologiste du 22 mars 2000 Introduction d'un droit à la naturalisation**

Le Conseil fédéral est chargé d'introduire, lors de la révision de la loi sur la nationalité, le droit à la naturalisation pour tous ceux qui en émettent le souhait.

### **00.3092 Motion Aepli du 22 mars 2000 Sauvegarde des droits fondamentaux dans les procédures de naturalisation**

Le Conseil fédéral doit veiller à la réalisation des droits fondamentaux à tous les niveaux où l'Etat intervient. En ce qui concerne l'acquisition de la nationalité, il doit notamment garantir une procédure non discriminatoire. Le Conseil fédéral est donc chargé de prendre les mesures qui s'imposent au niveau de la loi et, éventuellement, de la Constitution.

### **00.3226 Motion de la commission spéciale CN 00.016 du 29 mai 2000 Garantie d'une procédure de naturalisation respectant les principes d'un Etat de droit**

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un projet visant à assurer que les décisions prises en matière de naturalisation respectent les droits fondamentaux garantis par la Constitution, interdisant notamment la discrimination et l'arbitraire. Compte tenu des compétences fixées par la Constitution, il importe d'examiner si les règles de procédure doivent être complétées par une disposition rendant obligatoire un exposé des motifs et si une voie de droit doit être introduite pour permettre le recours contre les décisions en matière de naturalisation.

### **00.3054 Motion du Groupe socialiste du 15 mars 2000 Adhésion de la Suisse à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité**

Cette motion invite le Conseil fédéral à prendre les mesures nécessaires pour adhérer au plus vite à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité.

- 2** **Partie spéciale**
- 2.1** **Arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération (projet A1)**
- 2.1.1** **Remplacement de l'autorisation fédérale de naturalisation par l'approbation de la Confédération; modification de l'art. 38, al. 2, Cst.**

Pour pouvoir introduire un droit d'approbation de la Confédération en lieu et place de l'autorisation fédérale de naturalisation, il faut au préalable modifier la disposition correspondante de la Constitution. En effet, l'actuel art. 38, al. 2, Cst. retient que la Confédération édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et délivre l'autorisation de naturalisation. Cette disposition est reformulée en ce sens que l'exigence de l'autorisation fédérale de naturalisation est supprimée. C'est après cette modification de la Constitution seulement que l'on pourra procéder aux changements décrits plus bas de la loi sur la nationalité. Parallèlement à la suppression de l'autorisation fédérale de naturalisation, il est utile de remplacer la notion peu claire de «dispositions minimales» par celle de «principes». Ce faisant, il est tenu compte de la doctrine en vertu de laquelle la Confédération dispose, aujourd'hui déjà, d'une compétence de légiférer qui inclut la fixation de certains principes fondamentaux.

**2.1.2** **Naturalisation facilitée de jeunes étrangers; art. 38, al. 2<sup>bis</sup>, Cst. *nouveau***

Selon le nouvel art. 38, al. 2<sup>bis</sup>, de la Constitution, la Confédération facilite la naturalisation des jeunes étrangers ayant grandi en Suisse. Il lui est ainsi conféré la compétence de régler exhaustivement la naturalisation de ces personnes dans le droit fédéral. Les détails doivent être réglés dans le cadre de la révision de la loi sur la nationalité.

Du point de vue de la systématique du droit, la nouvelle réglementation doit s'inscrire à l'art. 38 Cst. qui fixe la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la nationalité. Comme il s'agit d'une restriction de la compétence principale des cantons en matière de naturalisation, réglée à l'al. 2, elle fait l'objet d'un nouvel al. 2<sup>bis</sup>.

## **2.2 Loi sur la nationalité Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération et simplifications de la procédure pour les naturalisations ordinaires (projet A2)**

### **2.2.1 Naturalisation ordinaire**

#### **2.2.1.1 Principe (art. 12)**

Dans la procédure ordinaire de naturalisation, la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune. Ce principe, fixé à l'actuel art. 12, al. 1, reste inchangé. La naturalisation ordinaire demeure donc de la compétence des cantons et des communes.

Le nouvel al. 2 prévoit que la naturalisation est valable uniquement si elle a été approuvée par la Confédération. Cette approbation remplace l'autorisation de naturalisation.

La Confédération aura comme jusqu'ici la possibilité d'empêcher la naturalisation de personnes qui ne remplissent pas les conditions fédérales en matière de durée de résidence et d'aptitude (voir art. 14 et 15).

#### **2.2.1.2 Approbation de la Confédération (art. 13)**

Selon l'art. 13, al. 1, la naturalisation dans un canton doit être soumise pour approbation à l'OFE. L'art. 13, al. 2, prévoit que cette approbation peut être demandée dès la naturalisation dans la commune. Cela signifie que, dans tous les cas, la procédure communale de naturalisation doit être achevée. La réglementation proposée tient compte des spécificités de l'aménagement de la procédure de naturalisation dans chacun des cantons. Il serait toutefois souhaitable que les cantons prévoient dans leur législation que la procédure devant l'autorité cantonale doit être achevée avant de demander l'approbation de la Confédération. Si la demande de naturalisation est refusée par la commune ou le canton, l'étape de l'approbation de la Confédération est superflue. Le rôle de celle-ci est uniquement d'approuver ou, le cas échéant, de refuser une naturalisation déjà acceptée dans une commune ou un canton. Le fait que la Confédération ne doive plus traiter que les demandes de candidats auxquels le canton et la commune sont favorables est une solution simple et efficace. Cela n'est actuellement pas le cas; le candidat qui remplit les conditions pour l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation peut y prétendre, même si la commune ou le canton refuse la naturalisation. Or, cette formule n'a pas de sens, dès lors que dans la procédure ordinaire, une personne ne peut obtenir la nationalité suisse que si le canton et la commune approuvent la naturalisation; dans le domaine de la naturalisation ordinaire, il n'existe pas de prétention à un droit.

Si l'approbation de la Confédération est demandée dès la naturalisation dans la commune, elle a une durée de validité de trois ans (art. 13, al. 2). Si la naturalisation intervient plus tard, une nouvelle approbation de la Confédération est nécessaire.

D'après l'art. 13, al. 3, l'OFE donne donc son approbation lorsque le candidat remplit les conditions selon les art. 14 (aptitude) et 15 (résidence). La Confédération laisse largement aux cantons, voire, selon la législation cantonale, aux communes, le soin d'examiner si les conditions d'intégration sont remplies. Comme les autorités

communales sont plus à même que la Confédération d'apprécier si quelqu'un est intégré dans sa commune de domicile (autrement dit remplit les conditions de l'intégration et de la familiarité avec les modes de vie et usages suisses selon l'art. 14), la Confédération n'usera de son droit de refuser l'approbation au motif du manque d'intégration qu'avec la plus grande retenue, et seulement s'il s'avère que le candidat n'est manifestement pas intégré en Suisse. Plus spécialement, elle refusera son approbation parce que le candidat ne remplit pas les conditions fédérales de résidence (art. 15), ne se conforme pas à la législation suisse ou compromet la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 14, let. c et d).

Le droit d'approbation ne signifie pas que la Confédération *doive* vérifier dans le détail si toutes les conditions de résidence et d'aptitude sont remplies; elle *peut* le faire et, donc, se borner à un examen sommaire des conditions de naturalisation. Cependant, plus particulièrement en cas de violation manifeste de la législation suisse ou lorsque le candidat compromet la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, la Confédération refusera d'approuver la naturalisation. Dans ce contexte, il convient de se référer à l'art. 35, al. 3, de la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>2</sup>, selon lequel l'autorité peut renoncer à motiver la décision et à indiquer les moyens de droit, si elle fait entièrement droit aux conclusions des parties et si aucune partie ne réclame une motivation.

Selon l'art. 13, al. 3, l'OFE délivre l'approbation «en particulier» lorsque le candidat remplit les conditions prévues aux art. 14 et 15. Ainsi, les conditions de l'approbation par la Confédération ne sont pas mentionnées de manière exhaustive dans les art. 14 et 15. A l'instar de la législation actuelle, la révision prévoit la possibilité de rejeter une demande de naturalisation dans des cas particuliers, notamment lorsqu'ils présentent une menace pour les relations internationales de la Suisse.

Avec l'introduction d'un droit d'approbation de la Confédération, l'émolument perçu jusqu'ici pour l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation tombe.

Pour que la Confédération puisse correctement exercer son droit d'approbation, il est indispensable que les autorités cantonales et communales lui fournissent toutes les informations utiles.

Une révocation de l'approbation, par analogie avec la révocation de l'autorisation fédérale de naturalisation prévue à l'actuel art. 13, al. 5, n'est pas nécessaire. Au cas où des faits nouveaux seraient connus ultérieurement qui plaideraient contre une naturalisation, la Confédération pourrait révoquer l'approbation avant la naturalisation.

Les modalités de l'approbation de la Confédération devront être réglées dans une nouvelle ordonnance relative à la loi sur la nationalité.

### **2.2.1.3 Aptitude (art. 14)**

La Confédération ne délivrant plus d'autorisation de naturalisation, l'art. 14 est modifié en ce sens que les cantons sont chargés de prévoir dans leur législation que les candidats doivent pour le moins remplir les conditions décrites dans cette

<sup>2</sup> RS 172.021

disposition démontrant l'aptitude des requérants. Idem pour l'art. 15, qui règle les délais de résidence.

Comme dans le droit actuel, il y a lieu d'examiner préalablement si le candidat est apte à la naturalisation. La notion d'aptitude est décrite à l'art. 14.

La formulation actuelle de l'art. 14, let. a et b, en vertu duquel le candidat à la naturalisation doit être intégré dans la communauté suisse et accoutumé au mode de vie et aux usages suisses, est adaptée aux termes utilisés aujourd'hui. Ainsi, selon l'art. 14, let. a et b, modifié, le candidat doit être intégré en Suisse et s'être familiarisé avec les conditions d'existence et le mode de vie en Suisse. Comme jusqu'ici, on distingue entre le fait d'être intégré et le fait d'être familiarisé, le premier terme se rapportant à la capacité d'insertion dans la vie sociale en Suisse, le deuxième faisant référence plus spécialement aux compétences linguistiques et à la capacité du candidat à participer aux processus de décision politiques en tant que futur citoyen suisse.

Il faut encore comprendre par intégration (let. a), l'accueil de la personne étrangère dans la société suisse et sa disposition à s'insérer dans le contexte social, sans pour autant abandonner son identité et sa nationalité.<sup>3</sup> Aujourd'hui, l'intégration est généralement considérée comme un processus de rapprochement réciproque entre la population indigène et la population étrangère, qui présuppose tant la disposition des étrangers à s'intégrer que la volonté des Suisses d'être ouverts à cette intégration (voir art. 3 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers, RS 142.205). Selon la pratique de naturalisation actuelle, il n'est nullement exigé du candidat qu'il renonce à son identité pour se «glisser dans la peau d'un autre». Pour cette raison, l'entretien de relations avec le pays d'origine – p. ex. avec la famille restée au pays ou en raison de la propriété de biens fonciers dans ce pays – ne s'oppose pas à une naturalisation. Pour cette raison aussi, le terme d'intégration est préférable à celui d'assimilation qui est aujourd'hui considéré comme obsolète.

Comme la perception sociale et les idées au sujet de la volonté et de la capacité d'intégration changent au fil du temps, il n'est pas possible de fixer des critères correspondants dans la loi de manière abstraite et exhaustive. Une intégration réussie dépend non seulement d'une bonne réputation (voir aussi let. c) et de l'aptitude du candidat à communiquer avec l'entourage (let. b), mais se traduit également par la capacité de mener une vie autonome, par l'intérêt et la participation à la vie publique et sociale (p. ex. dans les domaines culturel et sportif; participation à des manifestations de quartier ou villageoises, etc.), sans oublier le délai fédéral de résidence (voir art. 15), en tant que critère d'intégration purement objectif.

Il est en outre exigé du candidat qu'il soit familiarisé avec les conditions d'existence et le mode de vie en Suisse (let. b). Cette exigence comprend la maîtrise d'une des langues nationales, mais aussi une connaissance appropriée des usages et des coutumes suisses. Pour pouvoir participer à la vie politique en tant que citoyen suisse, des connaissances sur les fondements du système politique et social suisse sont également nécessaires. Cela ne signifie toutefois en aucun cas que le candidat doit posséder des connaissances approfondies sur l'histoire et les institutions suisses, et p. ex. passer un examen sur ces questions, même si certaines communes connaissent encore de telles conditions de naturalisation. Dans les dispositions du droit fédéral,

<sup>3</sup> Cf. également Commission fédérale des étrangers, L'intégration des migrantes et des migrants en Suisse, Berne 1999, p. 10 s; Commission d'experts migration, Une nouvelle conception de la politique en matière de migration, Berne, 1997, p. 34 s.

il n'est pas admis d'attendre du candidat à une naturalisation qu'il en sache plus que la moyenne suisse sur l'histoire et la politique du pays.

La naturalisation pose encore comme condition le respect de la législation suisse (let. c). Il faut notamment que le candidat n'ait pas une attitude répréhensible du point de vue du droit pénal et du droit des poursuites. On attend en outre du candidat qu'il souscrive aux institutions démocratiques de notre pays. Le non-respect d'obligations de droit civil (p. ex. obligation de payer des contributions d'entretien ou des pensions alimentaires) peut aussi constituer une violation de la législation suisse.

Se conformer à la législation suisse signifie plus spécialement que le candidat ne doit pas faire l'objet d'une enquête pénale en cours ni avoir d'inscription au casier judiciaire; s'agissant de délits mineurs, une naturalisation est quand même possible. Le respect des obligations financières (faillites en cours, dettes fiscales) doit en principe être laissé à l'appréciation des autorités communales et cantonales.

Une naturalisation doit être refusée dans l'intérêt de notre pays si le candidat compromet la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse (let. d). Si la menace est passagère, la naturalisation peut être approuvée dès qu'elle est écartée.

Dans l'intérêt d'un traitement équitable des candidats et d'une politique de naturalisation libérale, il serait souhaitable que le plus grand nombre de cantons et de communes renoncent à arrêter leurs propres exigences d'aptitude pour que les obstacles à la naturalisation ne soient pas trop élevés. La satisfaction des conditions du droit fédéral apporte une garantie suffisante que l'étranger acquiert la nationalité suisse de bon droit, qu'il se comporte correctement et qu'il est intégré et familiarisé avec les conditions de vie suisses.

#### **2.2.1.4 Résidence (art. 15)**

*Réduction de la durée de résidence, réglementation pour les conjoints (art. 15, al. 1 à 3)*

Selon l'art. 15, al. 1, proposé, l'étranger ne peut être naturalisé que s'il est titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou d'un droit de séjour durable et s'il a résidé en Suisse pendant huit ans, dont trois ans durant les cinq années précédant le dépôt de la demande.

Selon la législation actuelle, la durée de résidence requise pour former une demande de naturalisation ordinaire est de douze ans, ce qui est très long comparativement à d'autres pays. La plupart des pays d'Europe occidentale connaissent des durées de résidence de cinq à huit ans, quelques rares pays, de dix ans (voir annexe 7). Autant dire qu'une durée de résidence de douze ans n'est plus conforme aux réalités actuelles. Sans compter que la mobilité de la population est aujourd'hui bien plus grande qu'elle ne l'était au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur la nationalité, en 1953. La nouvelle réglementation proposée prévoit que le candidat peut former une demande de naturalisation dans un canton et dans une commune s'il a résidé en tout huit ans en Suisse, dont trois ans durant les cinq années précédant le dépôt de la requête.

Avec la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération proposée dans le présent message, le comptage à double, dans le calcul de la durée de

résidence, du temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus (art. 15, al. 2) n'a plus sa raison d'être.

La réglementation de l'art. 15, al. 2 et 3, pour les conjoints étrangers correspond à l'actuel art. 15, al. 3 et 4. Comme pour la naturalisation facilitée de conjoints étrangers de ressortissants suisses (art. 27), elle accorde une réduction à cinq ans de la durée de résidence de l'un des conjoints en cas de demande de naturalisation commune si l'autre a séjourné huit ans en Suisse et vit en communauté conjugale avec son conjoint depuis trois ans (al. 2). Idem si un conjoint a déjà été naturalisé à titre individuel pendant le mariage et que l'autre forme une demande ultérieure de naturalisation (al. 3).

#### *Exigence d'une autorisation de séjour ou d'établissement*

L'art. 36 de la loi sur la nationalité, qui ne fait pas l'objet de la révision, définit la résidence au sens de cette loi comme «la présence en Suisse conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers». Tout séjour légal en Suisse est un séjour conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers. Un tel séjour présuppose que l'étranger soit titulaire d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation d'établissement (permis B et C), d'une autorisation de séjour de courte durée (permis L) ou d'une autorisation de saisonnier (permis A), ou dont la présence en Suisse est réglée dans le cadre d'une procédure d'asile (permis N) ou d'une admission provisoire (permis F). Tous ces séjours comptent pour l'accomplissement du délai fédéral de résidence. Les conditions du séjour légal doivent en outre être remplies au moment de la naturalisation.

Selon la pratique actuelle, l'autorisation fédérale de naturalisation peut donc être accordée également aux candidats admis provisoirement (titulaires d'un permis F), qui remplissent les conditions en matière de durée de résidence fédérale. Par contre, il n'est normalement pas octroyé d'autorisation fédérale de naturalisation aux personnes titulaires d'un permis N (procédure d'asile en cours), même s'ils remplissent les conditions, dès lors que l'on admet que ces personnes peuvent attendre la fin de la procédure.

En ramenant de douze à huit ans le délai de résidence fédéral, la révision propose que, comme jusqu'ici, tous les séjours légaux en Suisse, donc y inclus les séjours de personnes admises provisoirement et de requérants d'asile, soient comptés dans le calcul de la durée de résidence fédérale, mais que la naturalisation ne soit possible à l'avenir que si le candidat est en possession d'une autorisation de séjour, d'établissement ou d'un autre droit de séjour durable au moment de la décision. Jusqu'ici en effet, des titulaires d'un permis F, qui remplissaient clairement les conditions de résidence et d'intégration, ne pouvaient souvent s'assurer un statut de séjour sûr en Suisse qu'en devenant suisses. Ils se faisaient donc naturaliser, parce qu'il n'était pas possible pour eux d'obtenir une autorisation de séjour. La révision simultanée de la loi sur la nationalité, de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi sur l'asile devrait être saisie comme occasion d'harmoniser ces trois domaines.

A l'instar de la législation actuelle, les membres des missions diplomatiques, des représentations permanentes et des postes consulaires ainsi que les fonctionnaires d'organisations internationales et les membres de leurs familles doivent aussi avoir la possibilité de se faire naturaliser. En possession d'un document pertinent du DFAE, ils disposent d'un droit de séjour durable en Suisse.

### *Exigences cantonales et communales en matière de résidence (art. 15, al. 4)*

Neuf cantons demandent une durée de séjour sur leur territoire de deux à trois ans, quinze cantons exigent une durée de cinq à six ans et deux cantons de dix à douze ans (voir annexe 4). Des différences aussi énormes ne sont pas admissibles; la personne qui séjourne en Suisse depuis huit ans déjà (délai fédéral) et veut se faire naturaliser, et qui réside dans un canton qui demande une longue durée de résidence est désavantagée par rapport à celle qui habite dans une commune moins exigeante sur ce point. S'y ajoute qu'à l'heure actuelle la mobilité géographique ne cesse de prendre de l'importance. Pour des raisons professionnelles notamment, il est souvent nécessaire de changer de commune, voire de canton de domicile. On peut difficilement comprendre pourquoi des familles parfaitement intégrées, qui remplissent toutes les conditions fédérales de naturalisation, doivent dans certaines circonstances attendre encore six, huit ou même dix ans avant de pouvoir former une demande de naturalisation. Pour ces raisons, les cantons et les communes devraient certes pouvoir prévoir leur propre délai de résidence, mais celui-ci devrait être limité à trois ans au plus (art. 15, al. 4). Le droit des communes de fixer des délais de résidence dépend comme jusqu'ici des législations cantonales.

#### **2.2.1.5 Citoyenneté d'honneur (art. 16)**

A l'art. 16, l'autorisation fédérale de naturalisation est remplacée par l'approbation de la Confédération.

#### **2.2.2 Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération**

##### **2.2.2.1 Principe**

Les jeunes étrangers de la deuxième génération qui forment une demande de naturalisation facilitée doivent remplir les conditions générales prévues à l'art. 26 (cf. commentaires de l'art. 26, ch. 2.5.3.1). A cet effet, ils doivent être intégrés en Suisse, respecter la législation suisse et ne pas menacer la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

##### **2.2.2.2 Conditions (art. 28a)**

En vertu du nouvel art. 28a, al. 1, le jeune étranger de la deuxième génération peut acquérir la nationalité suisse par le biais de la naturalisation facilitée, s'il a accompli cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse, s'il a résidé en Suisse jusqu'au moment du dépôt de la demande et si l'un de ses parents est, ou a été, titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou d'un autre droit de séjour durable. Le candidat doit posséder lui-même une autorisation de séjour ou d'établissement ou un autre droit de séjour permanent; voir également les commentaires sous le ch. 2.2.1.4.

Dans la pratique, la preuve que le candidat est un étranger de la deuxième génération doit pouvoir être apportée de la manière la plus simple possible. Ceci ne serait pas le cas si l'on inscrivait dans la loi l'exigence pour le candidat d'avoir accompli la

«majeure partie de sa scolarité obligatoire» en Suisse. En effet, la scolarité obligatoire dure bien neuf ans dans la plupart des cantons, mais des différences dans la durée sont possibles. Dans l'intérêt d'une solution simple et équitable, qui ne permette pas de calculs différents d'un canton à l'autre, il se justifie de prévoir cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse. C'est ce que stipule la Convention de réciprocité du 16 décembre 1994 (voir annexe 3), signée par les cantons de Berne, de Fribourg, de Genève, de Jura, de Neuchâtel, de Vaud et de Zurich. D'ailleurs, lors de la consultation, le vœu d'une définition claire à ce sujet a été émis à plusieurs reprises. Pour les détails concernant la manière de vérifier si cette exigence est remplie, nous renvoyons au ch. 2.4.1. Une autre condition préalable au dépôt de la demande est que le candidat et l'un de ses parents soit en possession d'une autorisation de séjour ou d'établissement. Cette exigence implique que le jeune requérant ait immigré en Suisse en compagnie d'au moins un de ses parents et bénéficie d'un droit de séjour, d'établissement ou d'un autre droit de séjour durable dans ce pays. La demande est recevable également si l'un des parents a possédé une autorisation de séjour ou d'établissement ou un autre droit de séjour durable à une date antérieure, dans le cas de figure notamment où le parent en question est décédé ou a quitté la Suisse et que l'enfant est resté dans notre pays. Cela ne doit rien changer au fait que l'enfant soit considéré comme un étranger de la deuxième génération.

L'art. 28a, al. 1, fixe en outre comme condition de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers que ces derniers soient familiarisés avec les conditions et les modes de vie de la Suisse. Ainsi, les conditions d'aptitude requises pour la naturalisation facilitée sont identiques à celles qui sont prévues à l'art. 14 au niveau fédéral pour la naturalisation ordinaire. Toutefois, dans la pratique, l'étranger de la deuxième génération sera en général bien familiarisé avec les conditions de vie en Suisse; voir aussi le commentaire de l'art. 28a, al. 5.

L'art. 28a, al. 2, contient le principe que des séjours temporaires à l'étranger à des fins de formation ne constituent pas une interruption de la durée de résidence. Ce principe ne change rien à l'exigence de cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse.

A l'al. 3, il est prévu que la demande doit être déposée entre l'âge de 15 ans et de 24 ans révolus. Les jeunes étrangers ayant grandi en Suisse peuvent donc, peu avant ou après avoir terminé leur scolarité obligatoire, demander leur naturalisation facilitée. Souvent ce moment coïncide avec le début d'un apprentissage. La demande peut être déposée jusqu'à 24 ans révolus, autrement dit jusqu'au jour du 24<sup>e</sup> anniversaire. Ainsi, un candidat qui ne veut se faire naturaliser qu'à partir du moment où il ne devra plus faire de service militaire ne bénéficiera pas de la naturalisation facilitée mais devra suivre la procédure ordinaire selon les art. 12 ss. En cas de naturalisation facilitée, le recrutement à l'armée peut se faire encore durant la 25<sup>e</sup> année.

Selon l'al. 4, le requérant peut adresser une demande de naturalisation facilitée au canton et à la commune où il réside ou a résidé durant deux ans au moins. Au cas où le requérant réside depuis peu dans une autre commune, il peut adresser sa demande à la commune dans laquelle il a résidé durant deux ans au moins.

L'al. 5 arrête la présomption légale suivante : les jeunes étrangers sont présumés remplir les conditions de l'intégration en Suisse (art. 26, al. 1, let. a) et de la familiarité avec les conditions d'existence et du mode de vie en Suisse (art. 28, al. 1, let. d). Du fait de leur scolarité dans notre pays, ils parlent une des langues nationales suisses et sont en règle générale parfaitement familiarisés avec les conditions de vie locales. Cette présomption peut cependant être réfutée dans des cas d'espèce.

Il convient de retenir finalement que la réglementation fédérale de la naturalisation facilitée est exhaustive; les cantons n'ont pas la possibilité de prévoir des conditions supplémentaires pour la naturalisation facilitée de jeunes étrangers.

D'autres détails concernant la naturalisation facilitée de jeunes étrangers doivent être réglés dans l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur la nationalité.

### **2.2.2.3 Pas de disposition transitoire pour l'art. 28a**

Il serait pensable de prévoir une disposition transitoire selon laquelle les étrangers de la deuxième et de la troisième génération, qui ont plus de 24 ans révolus peuvent demander la naturalisation facilitée selon l'art. 28a dans un certain délai. Il s'agit ici d'une question d'appréciation qui doit être jugée selon les circonstances.

Une telle disposition transitoire n'est toutefois pas prévue dans le présent message. Aucun canton dont la législation prévoit la naturalisation facilitée de jeunes étrangers ne connaît de réglementation transitoire correspondante. La Convention de réciprocité du 16 décembre 1994 (voir annexe 3) n'en contient pas non plus. Le dépôt d'une demande de naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers de la deuxième génération a été limitée à l'âge de 24 ans dans la perspective du recrutement pour le service militaire. Le cercle de personnes qui serait concerné par une disposition transitoire serait très grand (selon les estimations, environ 100 000 à 200 000). La révision proposée dans le présent message apporte déjà de nombreuses améliorations par rapport au droit actuel. Celles-ci, au demeurant nécessaires, ne doivent pas être inutilement compromises par l'inclusion d'une disposition transitoire d'une telle portée.

### **2.2.2.4 Compétence (art. 32)**

L'art. 32, al. 1, correspond à l'actuel art. 32 qui fixe la compétence de la Confédération en matière de naturalisation facilitée. La raison de cette compétence fédérale réside pour l'essentiel dans le fait que, par la naturalisation facilitée selon le droit actuel, ce n'est pas le droit de cité du lieu de domicile qui est acquis, mais p. ex. celui du conjoint suisse ou du parent suisse, qui, souvent, ne réside pas dans sa commune d'origine, voire qui réside à l'étranger. Comme pour la réintégration (art. 18 ss), la compétence fédérale garantit une application uniforme du droit dans les cas où les relations avec le canton d'origine et la commune d'origine sont sans importance.

L'art. 32, al. 1, fixe également le principe, conformément au droit en vigueur, selon lequel, pour la naturalisation facilitée qui relève de la compétence de la Confédération, le canton dont le droit de cité est acquis, doit être consulté. Si quelqu'un acquiert plusieurs droits de cité cantonaux sans déclarer explicitement vouloir renoncer à l'acquisition d'un ou plusieurs de ces droits de cité cantonaux ou communaux, tous ces cantons doivent être entendus. Le canton peut évidemment renoncer à son droit d'être entendu, ce qui est déjà le plus souvent le cas.

L'art. 32, al. 2, prévoit que le canton statue sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers en vertu de l'art. 28a. L'OFE est préalablement consulté. La compétence du canton découle du fait que la naturalisation facilitée des jeunes étrangers se déroule au lieu de domicile actuel ou antérieur. Les autorités du canton de naturali-

sation sont les mieux à mêmes d'apprécier si les conditions de la naturalisation ordinaire sont remplies. Comme pour la naturalisation ordinaire, le canton peut déléguer à la commune l'octroi du droit de cité.

Le candidat dont la demande de naturalisation facilitée a été refusée par le canton et la commune peut interjeter un recours administratif (art. 51, al. 1). L'OFE est habilité à user des voies de droit cantonales contre les décisions cantonales de naturalisation de dernière instance (art. 51, al. 2).

#### **2.2.2.5 Voies de droit (art. 51, al. 4 *nouveau*)**

La naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération ressortira aux cantons (art. 28*a* et art. 32, al. 2). Avant de statuer, les autorités cantonales devront demander l'avis de l'OFE (art. 32, al. 2). Afin d'assurer une application cohérente des conditions de la naturalisation facilitée, il faut permettre à l'OFE d'user des voies de droit cantonales contre les décisions cantonales qui seraient en violation du droit fédéral.

#### **2.2.2.6 Clause relative à la publication et au référendum**

Si la révision de loi est traitée au Parlement en même temps que la révision constitutionnelle (cf. 1.8.4), il y aura lieu de veiller à ce qu'elle ne soit publiée dans la Feuille fédérale et que le délai référendaire ne commence à courir qu'après l'approbation par le peuple et les cantons de la révision constitutionnelle. Sinon, les auteurs d'un éventuel référendum devraient réunir les signatures avant de savoir si c'est nécessaire.

A cet effet, la clause référendaire peut préciser que la loi ne sera publiée dans la Feuille fédérale en vue de l'ouverture du délai référendaire que si les dispositions constitutionnelles ont été acceptées (cf. FF 1984 III 119; 1985 I 1525 et 1533). Ou bien alors, il est aussi possible de décider, sur la base d'une interprétation authentique du législateur avant le vote final au sein des Chambres fédérales (BO 1999 N 2309, p. E 993) et au travers d'un échange de correspondance entre la Chancellerie fédérale et les présidents des deux Chambres, de soumettre le projet de loi au référendum facultatif seulement après l'acceptation de la révision constitutionnelle par le peuple et les cantons.

Afin de simplifier au maximum les procédures, le message propose de choisir la première solution : la modification de loi sera publiée dans la Feuille fédérale seulement si le peuple et les cantons acceptent l'arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération. Par conséquent, elle ne pourra entrer en vigueur si la révision constitutionnelle (projet A1) qui la fonde est rejetée par le peuple et les cantons.

## 2.3

### **Arrêté fédéral sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération (projet B1) Acquisition de la nationalité suisse par la naissance en Suisse (art. 38, al. 1, Cst.)**

L'art. 38, al. 1, Cst. fonde la compétence qu'a la Confédération de réglementer l'acquisition de la nationalité suisse par les étrangers nés en Suisse de la troisième génération. La disposition est élargie dans ce sens que la Confédération pourra régler non seulement l'acquisition de la nationalité suisse par filiation, mariage ou adoption, ainsi que la perte de la nationalité suisse et la réintégration, mais aussi l'acquisition de la nationalité par la naissance en Suisse lorsque l'un des parents au moins a grandi en Suisse. Cette formulation permet d'explicitier dans la loi sur la nationalité ce qu'il faut entendre par étrangers ayant grandi en Suisse (deuxième génération) et leurs enfants nés et ayant grandi en Suisse (troisième génération).

## 2.4

### **Loi sur la nationalité Acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération (projet B2)**

### 2.4.1

#### **Acquisition de la nationalité suisse par la naissance en Suisse (art. 2)**

La notion d'étranger de la «troisième génération» peut être définie de diverses manières. Une condition sine qua non est que l'un des parents de ces enfants soit un étranger de la deuxième génération. Par «étrangers de la deuxième génération», on entend les personnes qui sont nées en Suisse, ou des personnes qui ont accompli toute ou la majeure partie de leur scolarité obligatoire en Suisse. Selon la définition de la CFE, font partie de la deuxième génération les étrangers qui ont accompli la majeure partie de la scolarité obligatoire en Suisse. Le Conseil fédéral a fait sienne cette définition. Il en découle que les étrangers de la troisième génération sont les enfants nés en Suisse et dont l'un des parents au moins a accompli la majeure partie de sa scolarité obligatoire en Suisse. Après la consultation, la formulation «la majeure partie de la scolarité» a été remplacée par «cinq ans de scolarité obligatoire», afin d'éviter des difficultés d'interprétation. Car la scolarité obligatoire dure habituellement neuf ans, mais des différences sont possibles au niveau cantonal.

L'avant-projet donné en consultation exigeait, en sus, que le parent de la deuxième génération réside en Suisse depuis au moins cinq ans au moment de la naissance de l'enfant. Le présent projet reprend cet élément en prévoyant que l'un des parents au moins doit être titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis cinq ans au moins.

Le nouvel art. 2, al. 1 arrête que l'enfant né en Suisse de parents étrangers est citoyen suisse à la naissance, dans la mesure où 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 moins au moment de la naissance de l'enfant.

Il s'agit de critères faciles à vérifier.

La naissance en Suisse peut être aisément attestée au moyen d'un acte de naissance suisse.

L'accomplissement de cinq ans de scolarité peut être attesté par les autorités scolaires suisses concernées. L'art. 62 Cst. statue que les cantons sont compétents en matière de formation scolaire. Les cantons doivent offrir une formation scolaire de base suffisante, ouverte à tous les enfants. La formation scolaire de base est obligatoire et placée sous la direction et la surveillance de l'Etat. La scolarité obligatoire au sens de l'art. 2, al. 1, doit se faire selon un programme d'études reconnu dans le canton en question. Etant donné la souveraineté des cantons en matière scolaire, il n'existe pas de programme d'études valable au niveau suisse. Les écoles privées sont soumises au droit cantonal; elles ont les mêmes tâches et le même programme d'études que les écoles publiques. C'est le cas également pour les écoles internationales qui sont soumises au droit cantonal. Dans ces écoles aussi, l'enseignement est dispensé dans une langue nationale suisse. Il en va autrement des écoles internationales qui ne sont pas reconnues par le canton, ou qui ne font plus partie de la scolarité obligatoire, ce qui est le cas des gymnases internationaux. Un apprentissage ne peut pas non plus être compté dans les cinq ans de scolarité obligatoire, étant donné qu'il est postérieur à celle-ci.

Dans la pratique, l'accomplissement des cinq ans de scolarité obligatoire peut être attesté moyennant un formulaire adéquat. Les détails seront réglés dans l'ordonnance sur l'état civil (OEC, RS 211.112.1). En règle générale, les réponses écrites aux questions de ce formulaire suffiront pour la décision. Le formulaire indiquera explicitement les suites pénales en cas de fausse déclaration (art. 253 du code pénal; RS 311.0, Obtention frauduleuse d'une constatation fausse). Des preuves écrites appropriées ne seront exigées qu'en cas de doute. Pour des raisons de protection des données (les prestations scolaires sont des données sensibles), on renoncera dans la mesure du possible à demander des bulletins de notes.

La preuve que l'un des parents était titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis cinq ans au moins au moment de la naissance de l'enfant est également facile à apporter. Il a été renoncé à dessein d'exiger la preuve que l'un des grands-parents ait immigré en Suisse (première génération); la chose ne serait guère faisable, sans compter qu'il ne devrait y avoir que de rares cas d'enfants ayant grandi et suivi leur scolarité en Suisse sans leurs parents.

Il faudra fixer dans l'ordonnance sur l'état civil qu'il incombe à l'office de l'état civil du lieu de naissance de décider qu'un enfant possède la nationalité suisse par la naissance.

En outre, il convient de relever la situation spéciale des enfants de membres de missions diplomatiques et de postes consulaires. En vertu de l'art. II des Protocoles de signature facultative aux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques<sup>4</sup> et consulaires<sup>5</sup>, du 18 avril 1961 et du 24 avril 1963 respectivement, ils sont exceptés de l'acquisition de la nationalité à la naissance par le seul effet de la loi. Les deux conventions ont été approuvées par l'Assemblée fédérale le 23 mars 1990 et sont en vigueur depuis le 12 juillet 1992.

L'art. 2, al. 2, prévoit que l'enfant acquiert le droit de cité du canton et de la commune où le parent mentionné à l'al. 1 résidait au moment de la naissance de l'enfant.

Les modalités de l'acquisition de la nationalité par la naissance en Suisse seront réglées dans l'ordonnance d'exécution.

<sup>4</sup> RS 0.191.012

<sup>5</sup> RS 0.191.022

Vu les résultats de la consultation, le Conseil fédéral aurait également pu proposer de lier l'acquisition de la nationalité par la naissance en Suisse à la condition supplémentaire de l'accord parental. Cette formule permettrait aux parents de décider s'ils considèrent que l'acquisition de la nationalité suisse est dans l'intérêt de leurs enfants (p. ex. en rapport avec les devoirs militaires). Les parents pourraient également considérer leur attachement subjectif à la Suisse comme déterminant pour leurs enfants. Mais les arguments suivants parlent en défaveur d'un droit d'approbation parental:

- L'acquisition de la nationalité suisse par la naissance en Suisse se fonde sur l'attachement objectif de l'enfant à la Suisse et non pas sur l'attachement subjectif des parents.
- L'enfant qui acquiert la nationalité suisse par la naissance de par la loi obtient simultanément par filiation la nationalité du pays d'origine de ses parents. La législation sur la nationalité de nombreux pays prévoit que l'enfant perd la nationalité des parents si ceux-ci doivent donner leur accord à la naturalisation. Cela étant, les parents pourraient être incités à s'abstenir de donner leur accord à l'acquisition de la nationalité suisse.
- La situation de l'enfant de la troisième génération d'étrangers, qui obtient la nationalité suisse à sa naissance, ne se distingue pas de celle où l'un des parents est suisse et l'autre étranger. En l'espèce, l'enfant acquiert par la naissance la nationalité des deux parents. L'acquisition de la nationalité suisse ne dépend pas de l'accord des parents.
- A notre connaissance, aucun pays qui connaît l'acquisition de la nationalité par la naissance dans le pays ne prévoit de choix pour les parents. Cela découle du caractère purement objectif de la naissance en tant que critère de rattachement. Par contre, les parents ont souvent le choix si le critère se situe au niveau de la filiation et si l'enfant est né à l'étranger.

Vu l'importance de l'acquisition de la nationalité par la naissance, et compte tenu des arguments évoqués ci-dessus, le présent projet ne prévoit pas l'exigence supplémentaire de l'accord parental, quand bien même une autre solution serait envisageable.

## **2.4.2 Clause relative à la publication et au référendum**

Si la révision de loi est traitée au Parlement en même temps que la révision constitutionnelle correspondante (ch. 1.8.4), le délai référendaire ne commencera à courir qu'après l'approbation par le peuple et les cantons de la révision constitutionnelle précitée (projet B1, cf. ch. 2.2.2.6). Ainsi, la présente loi ne pourra, le cas échéant, être publiée dans la Feuille fédérale si la révision constitutionnelle nécessaire n'a pas été acceptée par le peuple et les cantons.

## **2.5 Loi sur la nationalité, Acquisition de la nationalité par des personnes d'origine suisse, émoluments et voies de recours (projet C)**

### **2.5.1 Acquisition de la nationalité suisse par filiation (art. 1)**

#### **2.5.1.1 Suppression de la distinction entre «Suisseuses par filiation, adoption ou naturalisation» et «Suisseuses par mariage» (art. 1, al. 1)**

Selon le droit en vigueur, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1985, l'enfant d'une Suisseuse qui a obtenu sa nationalité par filiation, adoption ou naturalisation acquiert dans tous les cas automatiquement la nationalité suisse à la naissance. Pour l'enfant d'une Suisseuse qui a automatiquement obtenu la nationalité suisse par mariage avec un citoyen suisse, il existe une réglementation spéciale depuis cette date. L'enfant d'un mariage consécutif d'une telle Suisseuse avec un étranger ne peut obtenir la nationalité suisse que s'il ne peut acquérir une autre nationalité à la naissance ou devient apatride avant sa majorité (art. 57a). Si l'enfant d'une Suisseuse par mariage est le fruit d'une relation extraconjugale, il obtient la nationalité suisse automatiquement avec la naissance selon le droit en vigueur (art. 1, al. 1, let. b).

L'art. 2, selon lequel l'étrangère, par mariage avec un citoyen suisse, acquérait le droit de cité de celui-ci, a été abrogé le 1<sup>er</sup> janvier 1992.<sup>6</sup> De ce fait, la réglementation spéciale mentionnée pour ses enfants a pris le caractère d'une disposition transitoire dont l'importance a décliné au fil du temps. D'un point de vue actuel, la distinction faite entre «Suisseuses par filiation, adoption ou naturalisation» et «Suisseuses par mariage» ne se justifie plus et doit être supprimée. Cela permettra d'exprimer clairement qu'il n'existe pas plusieurs catégories de Suisseuses. Cette modification se justifie d'autant plus que de nombreuses personnes concernées vivent en Suisse depuis longtemps et remplissent de toute façon les conditions requises pour une naturalisation ordinaire.

L'abrogation de la réglementation spéciale pour les Suisseuses par mariage et leurs enfants a pour effet que l'actuel art. 58b, qui accordait à ces enfants la possibilité d'obtenir la naturalisation facilitée, peut être supprimé (voir ch. 2.5.6.2 et 2.5.6.3). De même, le traitement spécial d'anciennes Suisseuses par mariage en cas de réintégration (art. 58) peut être abandonné (voir ch. 2.5.6.1).

#### **2.5.1.2 Acquisition de la nationalité suisse à la naissance pour les enfants nés hors mariage d'un père suisse (art. 1, al. 2)**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992, il existe la possibilité pour les enfants nés hors mariage d'un père suisse d'obtenir la naturalisation facilitée selon l'art. 31. Les conditions stipulées dans cet article ne sont pas sévères; il suffit par exemple que l'enfant entretienne des relations personnelles étroites et durables avec le père, qu'il vive en ménage commun avec lui ou qu'il réside en Suisse depuis une année. Dans la

<sup>6</sup> LF du 23 mars 1990 (RO 1991 1034 1043)

pratique, on est allé plus loin encore; en se fondant sur le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, on a considéré la demande de naturalisation par le père comme condition suffisante pour la naturalisation facilitée. Celle-ci est toujours possible après 22 ans révolus, si l'enfant a résidé en tout trois ans en Suisse et y réside depuis une année. La réglementation en vigueur est fondée sur l'idée qu'empêcher l'acquisition de la nationalité suisse pour les enfants nés hors mariage, dont les relations avec le père ou les liens avec la Suisse sont inexistants, était plus important que l'égalité des droits.

L'acquisition directe de la nationalité du père qui reconnaît l'enfant est prévue par les pays à tradition «patriarcale» du «Code Napoléon» (France, Italie, Espagne). La Norvège, la Finlande et l'Autriche ne connaissent pas d'acquisition directe. L'Allemagne l'a introduite pour remplir le mandat constitutionnel de supprimer toute discrimination entre enfants de parents mariés et enfants de parents non mariés (sous réserve de l'attestation du rapport de filiation avant la 23<sup>e</sup> année). La Suède a introduit l'acquisition automatique de la nationalité suédoise pour les enfants nés en Suède avec la révision de son droit sur la nationalité, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2001, ainsi que l'acquisition de la nationalité sur simple déclaration, pour les enfants nés à l'étranger, du père faisant acte de reconnaissance. Les Pays-Bas par contre projettent d'introduire une réglementation plus sévère que par le passé (lutte contre les abus: critère d'une communauté familiale de trois ans avec la personne faisant acte de reconnaissance).

Lors de la consultation, la grande majorité s'est prononcée en faveur de la suppression de la naturalisation facilitée pour ces enfants et de son remplacement par l'acquisition de la nationalité suisse par la naissance ou avec la reconnaissance de l'enfant par le père suisse. On part de l'idée ici qu'il s'agit d'une reconnaissance qui fonde un rapport de filiation et qui peut donc être inscrite dans les registres suisses d'état civil. Cela permet d'établir la pleine égalité de droit entre hommes et femmes en ce qui concerne la transmission du droit de cité aux enfants.

## **2.5.2 Réintégration**

### **2.5.2.1 Principe (art. 18)**

Selon l'actuel art. 18, la réintégration dans la nationalité suisse n'est pas accordée, entre autres, si le requérant est manifestement indigne de la réintégration. C'est le cas, selon la pratique actuelle, si le requérant s'est rendu coupable de délits graves qui sont, en Suisse aussi, punis d'un emprisonnement de longue durée. La présente révision prévoit de remplacer le critère de la dignité manifeste par celui du «respect de la législation suisse», comme il est prévu pour la naturalisation ordinaire (art. 14) et facilitée (art. 26). Cette adaptation vise à supprimer l'inégalité de traitement entre les personnes qui acquièrent la nationalité suisse par réintégration et celles qui l'obtiennent par le biais de la procédure facilitée basée sur la filiation.

En cas de résidence à l'étranger, l'exigence du respect de la législation suisse doit être appliquée «par analogie» (art. 18, al. 2). Dans ces cas, comme pour les naturalisations facilitées, un extrait du casier judiciaire de l'Etat de domicile étranger est exigé – dans la mesure où il peut être obtenu. En cas de délit qui aurait conduit, en Suisse aussi, à une condamnation telle qu'une réintégration ne serait pas possible, la condition du respect de la législation suisse n'est pas remplie.

### 2.5.2.2

#### **Réintégration en cas de péremption ensuite de naissance à l'étranger (art. 21, al. 2)**

Le requérant qui, selon l'art. 10, al. 1, a perdu la nationalité suisse à l'âge de 22 ans peut, selon l'art. 21, al. 1, déposer une demande de réintégration dans un délai de dix ans (jusqu'à sa 32<sup>e</sup> année). Après sa 32<sup>e</sup> année, il ne peut plus être réintégré, selon l'art. 21, al. 2, que s'il réside en Suisse depuis trois ans.

Cette disposition induit une inégalité de traitement entre les enfants de père suisse et les enfants de plus de 32 ans de mère suisse. Pour les enfants de mère suisse, qui déposent une demande de naturalisation facilitée en application de l'art. 58a, il n'est pas exigé une durée de résidence de trois ans en Suisse, mais simplement des liens étroits avec la Suisse. Par ailleurs, on ne voit pas pourquoi des conjoints étrangers de Suisses résidant à l'étranger pourraient obtenir la nationalité suisse après six ans de mariage et en raison de liens étroits avec la Suisse, alors que des personnes ayant été suisses une fois ne peuvent être réintégrées lorsqu'elles ont dépassé une certaine limite d'âge, alors même qu'elles ont des liens étroits avec la Suisse.

Pour définir les «liens étroits» avec la Suisse, on se base sur des critères tels que des séjours en Suisse, des contacts avec des personnes vivant en Suisse, la connaissance d'une langue nationale suisse et la participation à des activités d'associations de Suisses de l'étranger, en tenant dûment compte des conditions concomitantes, p. ex. la distance entre la Suisse et le pays de domicile et les difficultés correspondantes à maintenir des contacts avec la Suisse.

### 2.5.2.3

#### **Réintégration ensuite de libération de la nationalité suisse (art. 23)**

D'après l'actuel art. 23, quiconque a été libéré de la nationalité suisse peut demander sa réintégration après un an de résidence en Suisse.

Normalement, seules demandent à être libérées de la nationalité suisse les personnes qui doivent y renoncer pour acquérir ou conserver la nationalité d'un autre pays qui n'accepte pas la double nationalité. La Suisse elle-même ne s'oppose plus à la double nationalité depuis 1992. De nombreux Etats étrangers connaissent une réglementation analogue (p. ex. la France et la Grande Bretagne; voir annexe 9).

Des pays peuvent changer d'attitude à l'égard de la double nationalité. A titre d'exemple, mentionnons l'Italie. Jusqu'en 1998, les Suisses qui étaient tributaires de la nationalité italienne pour exercer leur profession dans ce pays (p. ex. en tant que médecin ou enseignant), devaient renoncer à leur nationalité suisse comme condition pour obtenir la nationalité italienne. Depuis, la naturalisation en Italie n'est plus liée au renoncement à la nationalité suisse. Toutefois, les Suisses ayant dû renoncer à la nationalité suisse avant 1998 et qui vivent toujours en Italie n'ont pas droit à une réintégration selon le droit en vigueur. Les personnes vivant à l'étranger qui ont renoncé à la nationalité suisse en raison de la non-reconnaissance de la double nationalité devraient pouvoir former une demande de réintégration.

L'art. 23 actuel est complété par un nouvel al. 2. Quiconque a dû renoncer à la nationalité suisse pour acquérir ou conserver une autre nationalité peut demander à être réintégré dans sa nationalité, même s'il réside à l'étranger, pour autant qu'il entretienne des liens étroits avec la Suisse. Comme pour l'art. 21, il s'ensuit ici aussi un alignement sur les dispositions de l'art. 28 (conjoint d'un Suisse de l'étranger) et 58a (enfants de Suissesses).

### **2.5.3 Naturalisation facilitée**

#### **2.5.3.1 Conditions (art. 26)**

Selon l'art. 26, al. 1, actuel, la naturalisation facilitée selon l'art. 27 était accordée à condition que le requérant se soit intégré dans la communauté suisse, se conforme à l'ordre juridique suisse et ne compromette pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. En ce qui concerne les demandes de naturalisation facilitée selon les autres dispositions – sont en particulier concernées les personnes résidant à l'étranger – l'art. 26, al. 1, était applicable par analogie.

La nouvelle formulation de l'art. 26, al. 1, est plus simple et est applicable à la naturalisation facilitée de toutes les personnes résidant en Suisse. L'al. 2 prévoit que les conditions figurant à l'al. 1 sont applicables par analogie aux requérants qui ne résident pas en Suisse.

La nouvelle formulation de l'art. 26, al. 1, let. a: Le requérant doit « s'être intégré en Suisse » (ancienne formulation: « intégré dans la communauté suisse »), est une adaptation à la formulation de l'art. 14 (cf. commentaires sous ch. 2.2.1.3).

#### **2.5.3.2 Enfant apatride (art. 30 *nouveau*, remplaçant l'actuel art. 30)**

Selon le droit helvétique, les enfants apatrides n'ont pas droit à l'obtention de la nationalité suisse. La Constitution révisée charge toutefois la Confédération d'introduire la naturalisation facilitée pour les enfants apatrides (art. 38, al. 3, Cst.).

En vertu du nouvel art. 30, un enfant apatride mineur peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a résidé cinq ans en Suisse, dont l'année précédant le dépôt de la requête. S'il est né en Suisse, il peut donc – par l'intermédiaire de son représentant légal – demander une naturalisation facilitée dès l'âge de cinq ans. La disposition est applicable également aux enfants amenés en Suisse en vue d'une adoption et dont l'adoption n'a pas été réalisée, pour autant que l'enfant ait perdu sa nationalité en vertu de la législation du pays d'origine.

Dans le présent contexte, l'apatridie doit être comprise dans le sens juridique. Le simple fait de ne pas posséder de pièces d'identité ne suffit pas. Le nouvel art. 30 se fonde sur l'art. 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, selon lequel toute personne a droit à une nationalité.<sup>7</sup> Il correspond également à l'art. 7 de la Convention des Droits de l'enfant, d'après lequel chaque enfant a le droit d'acquérir une nationalité.<sup>8</sup> Ceci permettra à la Suisse de retirer la réserve faite en rapport avec

<sup>7</sup> Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale de l'ONU du 10 décembre 1948

<sup>8</sup> Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant; RS 0.107

cet article. Par cette modification, le droit suisse sera désormais aussi conforme à l'art. 24, al. 3, du Pacte international sur les droits civils et politiques, selon lequel chaque enfant a le droit d'acquérir une nationalité.<sup>9</sup>

L'actuel art. 30, en application duquel peut bénéficier d'une naturalisation facilitée l'étranger résidant en Suisse qui, en vertu d'un traité, aurait pu acquérir la nationalité suisse par option mais a omis de le faire dans les délais et les formes voulues pour des motifs excusables, n'a plus raison d'être après l'abrogation du traité correspondant avec la France en 1989 et peut être supprimé.

### **2.5.3.3                    Enfant d'un père suisse (art. 31, abrogé)**

L'actuel art. 31 prévoit la possibilité d'une naturalisation facilitée pour les enfants nés hors mariage d'un père suisse. Cet article est rendu superflu par la modification de l'art. 1 (cf. ch. 2.5.1.1) et peut être supprimé. Une disposition transitoire est prévue (art. 58c; cf. ch. 2.5.6.4) pour les enfants nés avant l'entrée en vigueur de cette modification.

### **2.5.3.4                    Enfant d'une personne naturalisée (art. 31a nouveau)**

Il existe des cas d'enfants étrangers dont l'un des parents est suisse mais qui, malgré cela, ne peuvent former une demande de naturalisation facilitée. Le cas particulièrement choquant est celui de l'enfant mineur qui n'a pas été compris dans la naturalisation de l'un de ses parents parce qu'il vivait à l'étranger à ce moment-là ou ne résidait en Suisse que depuis peu de temps.

L'enfant étranger qui n'a pas été compris dans la naturalisation de l'un de ses parents devrait désormais pouvoir former une demande de naturalisation facilitée avant 22 ans révolus, à condition qu'il ait résidé au total cinq ans en Suisse, dont l'année précédant le dépôt de la requête (art. 31a, al. 1). Ce délai de résidence correspond à celui de la naturalisation facilitée des conjoints étrangers de ressortissants suisses (art. 27). La limite d'âge a été fixée à 22 ans par souci de concordance avec d'autres dispositions de la loi sur la nationalité (art. 10, al. 1, et l'actuel art. 31). L'enfant acquiert le droit de cité du parent suisse (art. 31a, al. 2).

### **2.5.3.5                    Enfant d'une personne ayant perdu la nationalité suisse (art. 31b nouveau)**

Selon le droit actuel, les enfants qui sont nés après que l'un de leurs parents eut été libéré de la nationalité suisse n'ont pas la possibilité d'obtenir une naturalisation facilitée même s'ils ont des liens étroits avec la Suisse, alors que leurs frères et sœurs nés auparavant, et donc nés Suisses, ont la possibilité à vie de demander leur réintégration dans la nationalité suisse. Il en va de même pour les enfants d'une mère qui a perdu la nationalité suisse par mariage selon le droit en vigueur avant 1992 et qui est décédée avant sa réintégration. De tels cas sont choquants. Or, ils sont devenus plus nombreux avec la modification de l'art. 58a LFN, entré en vigueur à la fin de 1997,

<sup>9</sup> Pacte international du 16 décembre 1966 sur les droits civils et politiques; RS 0.132.2

qui prévoit la naturalisation facilitée pour les enfants étrangers de mère suisse s'ils ont des liens étroits avec la Suisse.

Il est donc justifié d'introduire des facilités de naturalisation pour ces enfants. L'enfant étranger qui n'a pas pu acquérir la nationalité suisse parce que l'un de ses parents l'avait perdue avant sa naissance doit pouvoir obtenir la naturalisation facilitée s'il a des liens étroits avec la Suisse (art. 31b, al. 1). L'enfant acquiert le droit de cité que le parent suisse possédait en dernier lieu (art. 31, al. 2).

## **2.5.4 Dispositions communes**

### **2.5.4.1 Enquêtes (art. 37)**

La formulation actuelle de l'art. 37, selon laquelle la Confédération peut charger «le canton de naturalisation» d'effectuer les enquêtes nécessaires pour déterminer si le candidat remplit les conditions de la naturalisation, est source de malentendus. En effet, dans le cas de la naturalisation facilitée et de la réintégration, le canton de domicile – qui doit mener les enquêtes – et le canton de naturalisation ne sont souvent pas le même. La nouvelle formulation de l'art. 37 correspond à la pratique actuelle tout en étant plus précise: les autorités fédérales peuvent charger les *autorités cantonales de naturalisation* d'effectuer les enquêtes nécessaires pour déterminer si le candidat remplit les conditions fédérales de la naturalisation.

### **2.5.4.2 Emoluments (art. 38)**

Selon l'actuel art. 38, les autorités fédérales perçoivent un émolument de chancellerie pour leurs décisions. Le nouvel art. 38, al. 1, propose que ces émoluments ne dépassent pas la couverture des frais. Il retient ce principe également pour les cantons et les communes. Ceci est valable tant pour les naturalisations ordinaires que pour les naturalisations facilitées de jeunes étrangers. Le principe de la remise des émoluments pour les candidats indigents demeure valable uniquement pour les autorités fédérales; les cantons peuvent prévoir d'autres solutions.

Pour le reste, nous renvoyons au point 1.4 de la première partie.

### **2.5.4.3 Biens bourgeoisiaux ou corporatifs (suppression de l'art. 40)**

L'actuel art. 40 prévoit que la naturalisation selon les art. 18 à 30 confère tous les droits d'un citoyen communal, mais aucune prétention quant aux biens bourgeoisiaux et corporatifs, sauf disposition contraire dans la législation cantonale. Vu que l'art. 37, al. 1, Cst., mentionne également ce principe, l'art. 40 est devenu caduc et peut donc être abrogé.

## **2.5.5 Recours**

### **2.5.5.1 Art. 51**

#### *Art. 51, al. 1*

Les voies de droit contre les décisions rendues par les autorités fédérales en matière de naturalisation facilitée, de perte de la nationalité et de réintégration resteront inchangées. Le recours contre les décisions prises par l'OFE (cf. art. 32, al. 1, LN) sera ouvert au près du DFJP (art. 51, al. 1, LN; art. 44 ss PA), puis auprès du Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif (art. 51, al. 1, LN ; art. 97 ss OJ).

#### *Art. 51, al. 3*

Le Conseil fédéral propose d'ouvrir dorénavant le recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral contre les décisions que le DFJP rend sur recours contre les décisions de l'OFE relatives à l'approbation fédérale de naturalisation ordinaire (cf. aussi la modification de l'art. 100, al. 1, let. c, OJ). Conformément à la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst., réforme de la justice), il faut qu'une autorité judiciaire puisse se prononcer sur ces décisions. L'ouverture du recours de droit administratif permet de satisfaire pleinement aux exigences de la garantie de l'accès au juge, car le Tribunal fédéral applique d'office le droit fédéral pertinent, y compris les droits constitutionnels, (art. 104, let. a, OJ) et, en raison de l'absence d'une commission de recours, contrôle librement les faits (art. 104, let. b, et 105 OJ). La charge de travail supplémentaire représentée par cette nouvelle tâche devrait être infime, car le DFJP n'a rendu que trois décisions sur recours en la matière dans les cinq dernières années. La création d'une nouvelle commission fédérale de recours ou l'attribution de la compétence à une commission de recours existante ne se justifie donc pas, eu égard également au projet d'instaurer dans quelques années un Tribunal administratif fédéral qui sera la première instance fédérale de recours contre les décisions de l'OFE.

En conséquence de l'ouverture du recours de droit administratif, l'al. 3 doit être biffé: le département ne statuera plus définitivement et le recours au Conseil fédéral ne sera plus ouvert (cf. art. 74, let. a, PA). La suppression de l'art. 51, al. 3 implique que la qualité pour recourir contre la décision du département n'appartiendra plus seulement au canton (art. 103, let. c, OJ ; art. 51, al. 2), mais aussi à la commune concernée (art. 103, let. c, OJ ; art. 51, al. 2) et surtout au particulier débouté (art. 103, let. a, OJ).

#### *Titre marginal*

Dans la version française, le titre de l'art. 51 doit être modifié, car le recours n'est plus exclusivement un recours administratif. Les versions allemande et italienne du titre de l'art. 51 restent en revanche inchangées.

### 2.5.5.2

#### **Art. 51a: Recours contre les décisions cantonales de naturalisation (nouveau)**

Cette disposition nouvelle régit les voies de droit contre les décisions rendues par des autorités cantonales, y compris les autorités communales, en matière de naturalisation ordinaire. L'al. 1 règle ou clarifie l'accès au Tribunal fédéral au travers du recours de droit public, tandis que les al. 2 et 3 imposent aux cantons l'obligation d'instaurer une voie de recours devant un tribunal cantonal.

*Art. 51a, al. 1: recours de droit public devant le Tribunal fédéral*

Comme exposé précédemment (ch. 1.3.1.2), le recours de droit public est déjà ouvert contre les décisions cantonales en matière de naturalisation ordinaire. La personne dont la demande de naturalisation a été rejetée par une autorité cantonale peut attaquer la décision de la dernière instance cantonale devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit public pour violation des droits constitutionnels. L'accès au Tribunal fédéral est toutefois notablement restreint par les exigences déduites de l'art. 88 OJ par la jurisprudence quant à la qualité pour recourir et plus spécifiquement quant à la présence d'un intérêt juridique. Selon cette jurisprudence, la personne qui invoque les griefs de l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou de l'égalité devant la loi (art. 8, al. 1, Cst.) n'a un intérêt juridique que si la loi lui confère un droit à la naturalisation (cf. ATF 126 I 81 consid. 2c; 112 Ia 172, consid. 3c). Or ce sont là, avec le principe de non-discrimination (art. 8, al. 2, Cst.) les principaux griefs susceptibles d'être invoqués contre le rejet d'une demande de naturalisation lorsque le droit cantonal laisse une grande marge d'appréciation aux autorités (cf. arrêt du 29 mars 2000 du Verfassungsgericht du canton de Bâle-Campagne, affaire 98/324–98/328, n. 7.2.1 à 7.5). Pour éviter que le Tribunal fédéral puisse déclarer irrecevables les recours qui invoquent ces griefs, le Conseil fédéral propose de spécifier à l'art. 51a, al. 1, LN que la personne dont la demande de naturalisation a été rejetée a qualité pour invoquer ces griefs dans un recours de droit public. Fondamentalement, cet al. 1 est la concrétisation de la portée que l'Assemblée fédérale a voulu donner à l'art. 9 Cst., à savoir que le droit à la protection contre l'arbitraire confère lui-même un intérêt juridique (cf. BO 1998 E p. 39). Dans cette optique, l'art. 51a, al. 1 a une portée déclaratoire. On pourrait certes songer à remplacer cet al. 1 par des déclarations dans les travaux préparatoires (rapport de la commission, intervention devant le plénum). Cependant, comme le Tribunal fédéral a jugé que seule une modification législative pouvait modifier l'interprétation donnée à l'art. 88 OJ (ATF 126 I 81, consid. 6), cela ne suffirait pas à assurer que le Tribunal fédéral ne puisse plus dénier à la personne étrangère la qualité pour recourir contre un refus de naturalisation au motif que la législation ne lui donne pas un droit à la naturalisation. L'art. 51a, al. 1 est donc aussi une disposition de nature constitutive qui accorde elle-même un intérêt juridique pour invoquer les griefs en cause.

S'agissant des autres griefs susceptibles d'être invoqués devant le Tribunal fédéral par la personne dont la demande de naturalisation a été rejetée (p. ex. la violation du droit d'être entendu [art. 29, al. 2, Cst.], le droit à la protection contre l'emploi abusif des données personnelles [art. 13, al. 2, Cst.]), une réglementation spéciale de la qualité pour recourir ne se justifie pas. Pour la plupart des droits fondamentaux, y compris les garanties de procédure, la jurisprudence considère que l'intérêt juridique découle directement de la Constitution. Autrement dit, la jurisprudence reconnaît déjà aujourd'hui sur la base de l'art. 88 OJ la qualité pour recourir à la personne qui invoque ces griefs. Point n'est donc besoin de le spécifier encore à l'art. 51a, al. 1.

En ce qui concerne le grief de discrimination (art. 8, al. 2, Cst.), la jurisprudence n'a pas encore tranché si la qualité pour recourir se détermine conformément à la pratique relative à l'interdiction de l'arbitraire ou si le principe constitutionnel de non-discrimination confère lui-même un intérêt juridique au sens de l'art. 88 OJ. Dans la mesure où la non-discrimination est un principe essentiel lorsque le droit laisse un large pouvoir d'appréciation à l'autorité, il se justifie de préciser à l'art. 51a, al. 1, que la personne qui invoque ce grief contre un refus de naturalisation ordinaire a qualité pour invoquer ce grief.

*Art. 51a, al. 2: obligation d'instituer une voie de recours devant un tribunal*

En droit actuel, le recours de droit public est ouvert contre les décisions cantonales de dernière instance (art. 86, al. 1, OJ). Lorsque le droit cantonal ne prévoit pas de voies de droit (comme c'est le cas dans la plupart des cantons en matière de naturalisation ordinaire), la décision de l'autorité communale ou cantonale peut directement être déférée au Tribunal fédéral. La loi d'organisation judiciaire fédérale n'impose pas aux cantons l'institution de voies de droit dans les affaires qui peuvent faire l'objet d'un recours de droit public, contrairement aux affaires sujettes au recours de droit administratif (art. 98a OJ). Cependant, même avant l'entrée en vigueur de la garantie constitutionnelle de l'accès au juge (art. 29a Cst., réforme de la justice), le droit fédéral ne laisse pas les cantons entièrement libres dans l'organisation de leur juridiction de droit public. Il suffit de citer l'art. 6, par. 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) qui a eu pour conséquence d'obliger les cantons à prévoir l'accès à un tribunal pour de larges pans du droit public cantonal.

Le Conseil fédéral propose à l'art. 51a, al. 2, d'imposer aux cantons l'obligation d'instituer une voie de droit devant un tribunal pour les décisions de naturalisation ordinaire. A défaut d'une telle règle, ce serait le Tribunal fédéral qui, pour la plupart des cantons, statuerait comme première instance judiciaire, voire même comme première instance de recours (cf. ch. 1.1.1). Cela ne serait pas conforme à la volonté exprimée à plusieurs reprises par les autorités fédérales de décharger le Tribunal fédéral (cf. l'arrêt fédéral relatif à la réforme de la justice, FF 1999 7831; la révision partielle de l'OJ, RO 2000 2719; le message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale). Le contrôle du respect du droit fédéral et du droit cantonal par les décisions des autorités cantonales et communales doit être assuré en premier lieu par les cantons.

Il ne suffirait pas d'exiger des cantons qu'ils prévoient une voie de droit cantonale. Il faut que cette voie de droit mène en dernière instance cantonale devant une autorité judiciaire. Dans la mesure où les décisions de naturalisation au niveau cantonal sont souvent prises par le gouvernement ou le parlement cantonal, seul un tribunal possède l'indépendance et l'autorité nécessaires pour pouvoir sanctionner les décisions de naturalisation qui violent les droits fondamentaux fédéraux, indépendamment de l'autorité qui a pris la décision attaquée. L'autorité judiciaire au sens de l'art. 51a, al. 2, ne doit pas nécessairement être le tribunal administratif cantonal. Il peut s'agir par exemple d'une commission de recours. Il faut cependant que cette commission ait les prérogatives d'une autorité judiciaire, donc que son indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif soit garantie.

Si l'art. 51, al. 2, proposé exige qu'un tribunal statue en dernière instance cantonale, il laisse aux cantons pleine liberté pour les instances précédentes. Cela vaut bien sûr

pour les instances de recours: les cantons peuvent, par exemple, prévoir que les décisions communales de naturalisation sont sujettes à un recours devant une autorité administrative cantonale avant que le recours au tribunal ne soit ouvert. L'autonomie cantonale demeure également inchangée en ce qui concerne la procédure devant l'autorité compétente pour statuer sur une demande de naturalisation. Cela signifie que l'art. 51a n'exclut pas que cette compétence soit attribuée par exemple au corps électoral communal. De même, l'art. 51a ne se prononce pas sur la motivation des décisions sujettes à recours devant l'autorité judiciaire cantonale. Le Conseil fédéral est conscient que la tâche de cette autorité judiciaire sera plus difficile lorsque la décision ne pourra pas être motivée par l'autorité qui l'aura rendue parce qu'il s'agit du corps électoral communal. Le Conseil fédéral estime cependant qu'il appartient au droit cantonal de déterminer dans quelle mesure une décision attaquant devant une autorité judiciaire cantonale doit être motivée. Pour le Tribunal fédéral, l'exigence d'une motivation de la décision initiale est de moindre importance, car l'arrêt de l'autorité judiciaire cantonale sera, lui, motivé.

*Art. 51a, al. 3: standard minimum quant au pouvoir d'examen et à la qualité pour recourir*

L'art. 51a, al. 3, est l'expression du principe de l'unité de la procédure: les cantons doivent garantir d'une part que l'autorité qui précède le Tribunal fédéral n'a pas un pouvoir d'examen plus restreint que le Tribunal fédéral et d'autre part que toute personne habilitée à recourir devant ce dernier puisse aussi recourir devant l'autorité précédente. L'art. 51a, al. 3, reprend ainsi la règle énoncée à l'art. 98a, al. 3, OJ pour le recours de droit administratif en l'appliquant ici au recours de droit public.

S'agissant du pouvoir d'examen, l'art. 51a, al. 3, exige que les griefs susceptibles d'être invoqués devant le Tribunal fédéral dans le recours de droit public puissent aussi être examinés par l'autorité judiciaire qui statue en dernière instance cantonale. Pour une décision de naturalisation ordinaire, les griefs a priori envisageables concernent la violation de droits constitutionnels (cf. art. 84, al. 1, let a, OJ), à savoir les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale ou la constitution cantonale, voire par un traité international tel que la CEDH. Il n'est toutefois pas exclu qu'une personne étrangère puisse se prévaloir aussi de la violation des droits politiques lorsque la décision sur sa demande de naturalisation est prise par le corps électoral communal (cf. art. 85, let. a, OJ; la jurisprudence reconnaît ainsi la qualité pour recourir pour violation des droits politiques au candidat à une élection même s'il n'a pas le droit de vote, ATF 119 Ia 167, consid. 1). De même, les griefs de la violation de traités internationaux (p. ex. de l'accord entre la Suisse et l'Italie facilitant l'accès à la double nationalité; RS 0.141.145.4) ou de traités intercantonaux (art. 84, al. 1, let. b et c, OJ) sont aussi envisageables. S'agissant des autres griefs qui ouvrent le recours de droit public (cf. art. 84, al. 1, let. d, et art. 85, let. b et c, OJ), ils n'entrent pas en ligne de compte lors d'un recours contre un refus de naturalisation ordinaire. Même si on pouvait envisager de les exclure expressément du champ d'application de l'art. 51a, al. 3, LN, cela ne répond pas à un véritable besoin et compliquerait notablement la formulation de cette disposition.

L'art. 51a, al. 3, fixe un standard minimum. Il est respecté non seulement si la voie de droit cantonale est similaire au recours de droit public, donc limitée pour l'essentiel aux griefs de constitutionnalité, mais aussi dans lorsque les décisions de naturalisation ordinaire peuvent être déferées au tribunal administratif cantonal par la voie du recours dit «de droit administratif», donc devant une autorité dotée d'un

plein pouvoir d'examen à l'égard des faits et du droit. Les rares cantons qui connaissent une juridiction constitutionnelle autonome pourront donc faire en sorte, à l'instar du canton de Bâle-Campagne, que cette juridiction connaisse des décisions en matière de naturalisation ordinaire. Les autres cantons pourront choisir entre ouvrir l'accès à la juridiction administrative et instituer une voie de droit particulière pour les décisions de naturalisation ordinaire. L'autonomie organisationnelle des cantons n'est donc que modérément restreinte par l'art. 51a, al. 2 et 3.

La prescription de l'art. 51a, al. 3, relative à la qualité pour recourir ne devrait en principe guère jouer de rôle pratique. Au niveau cantonal, la qualité pour recourir est usuellement reconnue plus largement que dans le recours de droit public devant le Tribunal fédéral. Cependant, au cas où un canton instituerait pour les décisions de naturalisation une voie de droit apparentée au recours de droit public, l'al. 3 évite que l'autorité judiciaire cantonale puisse se considérer comme non liée par l'al. 1 et donc qu'elle dénie la qualité pour recourir pour arbitraire ou discrimination à la personne qui n'a pas un droit à la naturalisation.

L'art. 51a, al. 3, ne se prononce pas sur le pouvoir de décision de l'autorité judiciaire cantonale. Ce pouvoir de décision dépend principalement du pouvoir d'examen reconnu par le droit cantonal à l'autorité judiciaire. Si celle-ci ne peut contrôler que la violation des droits constitutionnels, son pouvoir de décision est en principe limité à la cassation de la décision attaquée. Lorsque l'autorité judiciaire est habilitée à contrôler librement les faits et le droit, elle peut en principe réformer elle-même la décision attaquée; il n'empêche que le large pouvoir d'appréciation laissé usuellement par le droit cantonal aux autorités communales et cantonales compétentes pour statuer sur la demande de naturalisation limitera la possibilité pour le tribunal de réformer la décision attaquée.

On relèvera par ailleurs que les cantons bénéficient d'un délai d'un an pour édicter les dispositions d'exécution de l'art. 51a, al. 2 et 3, (cf. l'art. 58d et son commentaire).

*Le sort de l'art. 51a à l'entrée en vigueur de la garantie constitutionnelle de l'accès au juge (art. 29a Cst.) et de la LTF*

En tant que réglementation temporaire, l'art. 51a proposé dans le présent projet devra être adapté au nouveau système des voies de recours prévu par le projet de loi sur le Tribunal fédéral que le Conseil fédéral a présenté dans son message du 28 février 2001 (FF 2001 4000). Il faudra alors supprimer les al. 1 et 3 de l'art. 51a. En effet, les conditions de recevabilité du futur recours en matière de droit public rendront obsolète l'al. 1. La qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral requerra uniquement un intérêt digne de protection (art. 83, al. 1, let. c, LTF) et non plus un intérêt juridique comme en droit actuel; la recevabilité des recours fondés sur les griefs des art. 8 et 9 Cst. ne posera alors plus de problème particulier. Quant à l'al. 3, il sera remplacé par l'art. 104, al. 1 et 3, LTF: la dernière instance judiciaire cantonale devra avoir au moins le même pouvoir d'examen que le Tribunal fédéral et accorder la qualité pour recourir devant elle à toute personne qui serait habilitée à déposer un recours devant le Tribunal fédéral. La suppression de l'art. 51a, al. 3, aura par ailleurs l'avantage de déplacer le problème du respect de l'art. 29a Cst. dans le cadre du système prévu par le projet de loi sur le LTF. Le Conseil fédéral est en effet conscient que l'art. 51a, al. 3, ne répond pas aux exigences de l'art. 29a, 1<sup>re</sup> phrase, Cst.: le standard minimum fixé par cet al. 3 (essentiellement un contrôle de constitutionnalité) est inférieur à celui de l'art. 29a, 1<sup>re</sup> phrase, Cst. (libre contrôle

des faits et du droit). Le projet de LTF concrétise l'art. 29a Cst. en distinguant entre les causes qui ont un caractère politique prépondérant et les autres. Lorsque la cause n'a pas un caractère politique prépondérant, les cantons doivent, en vertu des art. 80, al. 2, et 103 LTF, prévoir un recours à un tribunal doté d'un plein pouvoir d'examen à l'égard du droit et des faits. Si la cause a en revanche un caractère politique prépondérant, les cantons peuvent exclure le recours à une autorité judiciaire cantonale (art. 80, al. 3, LTF). Il faut dès lors laisser aux cantons qui souhaitent exclure un plein contrôle judiciaire de l'application du droit cantonal le soin de légitimer eux-mêmes le caractère politique prépondérant des décisions de refus de la naturalisation ordinaire. Lorsque les cantons mettent en œuvre leur propre droit, l'art. 29a Cst. leur est directement applicable; c'est donc en premier lieu aux législateurs cantonaux qu'il appartient de veiller au respect de la garantie constitutionnelle de l'accès au juge (cf. art. 35, al. 2, Cst.).

Bien que le projet de LTF permette aux cantons d'exclure l'accès à un tribunal lorsque la cause a un caractère politique prépondérant (art. 80, al. 3, LTF), le Conseil fédéral estime qu'il faudra maintenir l'art. 51a, al. 2, proposé dans le présent message. Cette disposition impose en effet aux cantons de prévoir un recours à un tribunal cantonal contre les décisions qui rejettent une demande de naturalisation ordinaire. Le maintien de cette disposition évitera que les cantons puissent se fonder sur la LTF pour revenir à une protection juridictionnelle inférieure à celle prévue par l'art. 51a LN. L'accès à un tribunal cantonal doit demeurer garanti afin que le respect des droits fondamentaux puisse être contrôlé non seulement en dernière instance par le Tribunal fédéral mais aussi auparavant par une autorité judiciaire cantonale. Le fait de maintenir dans la loi sur la nationalité l'obligation pour les cantons de prévoir une voie de recours devant un tribunal cantonal ne préjuge pas de l'applicabilité de l'art. 29a, 2<sup>e</sup> phrase, Cst. et de l'art. 80, al. 3, LTF: en vertu du principe *a majori ad minorem*, le législateur peut aussi, dans les cas exceptionnels visés par l'art. 29a, 2<sup>e</sup> phrase, Cst., maintenir l'accès au juge tout en limitant le pouvoir d'examen de celui-ci. Cela ressort également de l'art. 103 LTF, car l'obligation d'accorder au tribunal cantonal un plein pouvoir d'examen à l'égard du droit et des faits n'y est prévue que dans les cas où c'est la LTF elle-même qui prescrit une autorité judiciaire cantonale.

En conclusion, le Conseil fédéral est d'avis que le projet de loi sur le Tribunal fédéral qui est déjà en discussion devant les Chambres fédérales dispensera le législateur fédéral de trancher la question du caractère politique prépondérant des décisions en matière de naturalisation ordinaire. Il appartiendra aux cantons eux-mêmes de régler le pouvoir d'examen de leur autorité judiciaire de recours et, ce faisant, de veiller à respecter l'art. 29a Cst.

### 2.5.5.3

#### **Art. 58d: Dispositions cantonales relatives aux voies de droit**

Comme l'art. 51a, al. 2 et 3, obligera la plupart des cantons à changer la réglementation des voies de droit en matière de naturalisation ordinaire, il faut leur laisser un minimum de temps pour modifier les lois pertinentes. C'est pourquoi l'art. 58d leur donne un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la révision. Ce délai favorise la sécurité du droit. Il a par ailleurs l'avantage de permettre au Conseil fédéral de mettre rapidement en vigueur la présente révision et donc de garantir que la

qualité pour déposer un recours de droit public devant le Tribunal fédéral ne pourra plus être déniée au motif que le droit cantonal n'accorde pas un droit à la naturalisation. La personne dont la demande de naturalisation ordinaire aurait été rejetée arbitrairement ou de manière discriminatoire pourra ainsi, dès l'entrée en vigueur de la révision, bénéficier de la garantie d'une protection juridique par le Tribunal fédéral.

A l'échéance du délai transitoire d'un an, l'art. 51a, al. 2 et 3, sera applicable directement. Si la législation cantonale n'a pas encore été adaptée, il faudra qu'une autorité judiciaire cantonale se déclare compétente pour statuer sur un recours contre une décision de naturalisation. Cela correspond à la jurisprudence du Tribunal fédéral fondée sur l'art. 33 de la loi sur l'aménagement du territoire (RS 700) et l'art. 6, par. 1, CEDH (arrêt du Tribunal fédéral dans la cause 1P.145/2001, consid. 8 et 9; ATF 119 Ia 88, 98 consid. 7). Comme l'art. 51a, al. 3, fixe un standard minimum, le pouvoir d'examen de l'autorité cantonale sera régi par les principes généraux de la procédure cantonale. Cela signifie qu'en l'absence d'une voie de droit spécifique pour faire valoir les griefs ouvrant le recours de droit public et notamment la violation des droits constitutionnels, l'autorité judiciaire cantonale aura le même pouvoir d'examen que pour les autres recours contre des décisions appliquant le droit public cantonal, c'est-à-dire qu'elle pourra en principe examiner librement le droit et les faits.

Au cas où le droit cantonal ne serait pas adapté à temps et où aucune autorité judiciaire cantonale ne se déclarerait compétente pour statuer sur un recours contre une décision de naturalisation ordinaire, la personne concernée pourra déposer un recours de droit public devant le Tribunal fédéral pour violation de la force dérogatoire du droit fédéral ou pour déni de justice. Le Tribunal fédéral pourra alors renvoyer la cause au canton afin que ses autorités judiciaires déterminent laquelle d'entre elles est, de par l'art. 51a, compétente pour statuer sur le recours.

## **2.5.6 Dispositions finales et transitoires**

### **2.5.6.1 Réintégration d'anciennes Suissesses (art. 58)**

En vertu de la législation en vigueur, une ancienne Suissesse qui a perdu la nationalité suisse avant 1992 par mariage ne peut bénéficier des mesures de réintégration si elle ne formule sa demande en l'espace de dix ans. Passé ce délai, seul un cas de rigueur sera pris en considération.

Dès lors que la jurisprudence donne une interprétation large des cas de rigueur et compte tenu de l'égalité de traitement entre femmes et hommes en matière de nationalité, il convient de renoncer, dans ces cas transitoires, au délai de dépôt de la demande et de supprimer l'al. 2 de l'art. 58. Dans les conditions actuelles, il n'est plus justifié de maintenir l'ancien droit, selon lequel les femmes qui ont épousé un étranger perdent leur nationalité. Il convient donc d'accorder la réintégration à la candidate qui remplit les conditions générales requises en matière de réintégration.

Comme il est mentionné sous le ch. 2.5.1.1, le maintien de la distinction entre «Suissesse par filiation, par adoption et par naturalisation» et «Suissesse par mariage» n'est plus adéquate. Sa suppression permet de souligner qu'il n'y a pas différentes catégories de Suissesses. Cette modification se justifie d'autant plus que nombre de personnes concernées vivent en Suisse depuis longtemps et remplissent de toute façon les conditions requises pour la naturalisation ordinaire. Ainsi, les an-

ciennes Suissesses par mariage pourront désormais bénéficier des mêmes conditions de réintégration que celles qui ont acquis antérieurement leur nationalité par filiation, par adoption ou par naturalisation.

En vertu du nouvel art. 58, al. 1, la femme qui, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1992, a perdu la nationalité suisse par mariage ou par inclusion dans la libération de son mari peut former une demande de réintégration. Selon l'al. 2, les art. 18, 24, 25 et 33 à 41 sont applicables par analogie. En l'espèce, la candidate doit également remplir les conditions suivantes: avoir des liens avec la Suisse, se conformer à la législation suisse et ne pas compromettre la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

### **2.5.6.2 Naturalisation facilitée des enfants de mère suisse (art. 58a)**

Dès lors que la présente révision propose de supprimer la distinction relative aux motifs d'acquisition de la nationalité suisse par les femmes (cf. ch. 2.5.1.1), il y a lieu d'adapter les dispositions transitoires prévues à l'art. 58a.

Le nouvel art. 58a, al. 1, prévoit que l'enfant étranger né avant le 1<sup>er</sup> juillet 1985 et dont la mère possédait la nationalité suisse avant ou au moment de la naissance de l'enfant peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a des liens étroits avec la Suisse. Selon cette nouvelle version, le statut de l'enfant étranger d'une Suissesse qui a acquis la nationalité suisse par mariage avec un citoyen suisse est régi par cette disposition. Par ailleurs, l'art. 58a a été considérablement simplifié suite à la levée des exigences en matière de résidence. En fait, ces conditions de résidence n'étaient plus justifiées, car depuis la dernière révision de l'art. 58a<sup>10</sup>, la naturalisation facilitée pouvait être accordée indépendamment de l'âge et de la durée de résidence, pour autant que la personne ait des liens étroits avec la Suisse. Il est devenu inutile de faire dans la loi une distinction entre le candidat qui forme sa demande avant l'âge de 32 ans et celui qui fait la même démarche après 32 ans, étant donné que la naturalisation est accordée dans les deux cas, lorsque des liens étroits avec la Suisse sont avérés.

L'enfant acquiert le droit de cité cantonal et le droit de cité communal que la mère possède ou possédait, et en même temps la nationalité suisse (al. 2, correspond à la réglementation en vigueur de l'art. 58a, al. 3).

L'art. 58a, al. 3, prévoit que si l'enfant a lui-même des enfants, ces derniers peuvent également former une demande de naturalisation facilitée, dans la mesure où ils ont des liens étroits avec la Suisse. Cette disposition est conforme à la jurisprudence qui s'est développée depuis longtemps pour combler une lacune.

L'al. 4 ne diffère pas non plus de la réglementation actuelle. Il fonde l'applicabilité des principes figurant à l'art. 26 concernant la naturalisation facilitée et des dispositions générales applicables à tous les types de naturalisation.

<sup>10</sup> Par la LF du 20.06.1997, en vigueur depuis le 01.12.1997 (RO 1997 2370 2371)

### **2.5.6.3 Naturalisation facilitée des enfants de Suissesses par mariage (Abrogation de l’art. 58b)**

Pour les raisons mentionnées sous le ch. 2.7.2, l’art. 58b est devenu sans objet; il peut donc être supprimé.

### **2.5.6.4 Naturalisation facilitée des enfants nés hors mariage d’un père suisse (art. 58c)**

L’art. 58c constitue la disposition transitoire du nouvel art. 1, al. 2. Il correspond dans une large mesure à l’art. 31 que la présente révision propose d’abroger. En vertu de l’art. 58c, al. 1, un enfant de père suisse qui remplit les conditions prévues à l’art. 1, al. 2, mais qui est né avant l’entrée en vigueur de la présente révision, peut former une demande de naturalisation facilitée avant l’âge de 22 ans. S’il a 22 ans révolus, il peut également former une demande de naturalisation facilitée selon l’al. 2, dans la mesure où il a des liens étroits avec la Suisse. L’al. 3 fonde l’applicabilité des principes figurant à l’art. 26 concernant la naturalisation facilitée et des dispositions générales applicables à tous les types de naturalisation.

### **2.5.7 Modification de la loi sur l’organisation judiciaire fédérale**

L’art. 100, al. 1, let. c, OJ est abrogé afin de permettre le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral contre les décisions du DFJP relatives à l’octroi de l’approbation fédérale de naturalisation ordinaire. Le recours pourra être déposé non seulement par la personne étrangère (art. 103, let. a, OJ), mais aussi par le canton ou la commune concernée (art. 103, let. c, OJ ; art. 51, al. 2, LN).

## **3 Conséquences**

### **3.1 Conséquences financières et effets sur l’état du personnel**

#### **3.1.1 Conséquences pour la Confédération**

Nous avons une bonne nouvelle et une mauvaise nouvelle: les simplifications des procédures dans le domaine de la naturalisation ordinaire supposent l’abolition de l’autorisation fédérale de naturalisation qui sera remplacée par un simple droit d’approbation de la Confédération. Cette nouvelle réalité, associée à la volonté d’encourager les étrangers à entamer une procédure de naturalisation, rendent inadéquate la perception d’émoluments fédéraux pour les naturalisations ordinaires. Nombre de naturalisations ordinaires concernent des jeunes étrangers élevés en Suisse, qui bénéficieraient désormais au sein des cantons de la naturalisation facilitée, pour laquelle la Confédération ne peut plus percevoir d’émoluments. Par conséquent, la Confédération subira un manque à gagner de quelque 2,5 millions de francs par an. Ce point de la révision permettrait d’économiser un poste seulement si l’on tient compte du fait que d’importantes simplifications ont déjà eu lieu sous le régime juridique actuel. Toutefois, en raison de la réduction de douze à huit ans de

la durée de résidence requise ainsi que de l'introduction de la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers – la Confédération devra également prendre position sur ces demandes et, le cas échéant, exercer son droit de recours –, il faut s'attendre à une augmentation considérable des demandes de naturalisation, ce qui engendrera une augmentation de l'effectif (deux postes). Par conséquent, si l'on tient compte de la simplification des procédures, de la réduction de la durée de résidence requise pour la naturalisation ordinaire et de l'introduction de la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers, l'attribution d'un poste supplémentaire se révèle nécessaire.

Les autres simplifications et les nouvelles dispositions afférentes à la naturalisation facilitée et à la réintégration auront pour conséquence une augmentation des demandes, dont il est difficile d'estimer actuellement l'importance. Il faut prévoir approximativement un poste supplémentaire, mais aussi une augmentation des émoluments de naturalisation de quelque 200 000 francs.

En résumé, il y a lieu d'observer que deux postes supplémentaires (200 000 francs, les cotisations patronales non comprises) seront vraisemblablement nécessaires si l'ensemble des modifications constitutionnelles et des modifications légales figurant dans le message sont acceptées. Ces ressources seront en principe compensées au sein du département concerné. En effet, dans sa décision du 19 août 1998, concernant les mesures d'économie NOVE DUE, le Conseil fédéral a arrêté que les économies réalisées seraient affectées à la réserve des départements, afin que ces derniers puissent réattribuer les fonds à leurs offices.

Par ailleurs, il faut prévoir une baisse du montant des émoluments perçus pour la naturalisation ordinaire ainsi qu'une légère augmentation des recettes en matière de naturalisation facilitée et de réintégration. La Confédération pourrait ainsi enregistrer un manque à gagner par rapport aux recettes actuelles d'un peu plus de 2,5 millions de francs par année. Il convient d'ajouter que la révision du droit de la nationalité induit une révision de l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi sur la nationalité.

### **3.1.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

En ce qui concerne les cantons et les communes, les conséquences pour les finances et le personnel diffèrent selon les procédures existantes. Pour les cantons qui ont déjà simplifié considérablement leur procédure et qui ont déjà introduit des émoluments servant uniquement à la couverture des frais, les modifications n'auront guère de conséquences. Par contre, ceux qui perçoivent des «sommes de rachat» très élevées à la place de simples émoluments de couverture des frais subiront des conséquences financières importantes. La simplification de la procédure de naturalisation pourrait néanmoins permettre à nombre de cantons d'éviter également des frais inutiles.

### **3.1.3 Conséquences financières en matière de voies de recours**

Si la révision proposée de la loi sur la nationalité ouvre l'accès au juge pour les décisions en matière de naturalisation ordinaire, elle ne prescrit la création d'autorités judiciaires nouvelles ni au niveau fédéral ni au niveau cantonal. Elle pourra donc

être mise en œuvre au travers des tribunaux actuels. Elle n'entraîne ainsi pour la Confédération aucun surcroît notable de dépenses. Il en va de même pour les cantons, à moins que ceux-ci préfèrent instituer une autorité judiciaire spéciale pour les recours contre les décisions en matière de naturalisation ordinaire.

### **3.2 Conséquences en matière d'informatique**

Tel qu'il se présente actuellement, le projet de naturalisation ne devrait pas avoir de conséquences dans le domaine de l'informatique.

### **3.3 Conséquences en matière de statistique**

Le nombre de naturalisations augmentera suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Selon les relevés de l'Office fédéral de la statistique, quelque 327 500 étrangers nés en Suisse ont été enregistrés à la fin de l'année 2000. Par ailleurs, environ 110 500 étrangers qui ne sont pas nés en Suisse ont accompli cinq ans au moins de scolarité obligatoire en Suisse. Ces chiffres concernent toutes les tranches d'âge. Or, la présente révision s'adresse aux personnes âgées de 15 à 24 ans. Il convient en outre de distinguer entre la naturalisation facilitée des étrangers de la deuxième génération et l'acquisition de la nationalité par le seul effet de la loi en faveur des étrangers de la troisième génération. Aucune base statistique n'existe actuellement. Il est par conséquent très difficile d'estimer combien de personnes supplémentaires obtiendront la nationalité suisse à la suite de l'introduction de la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers. Un chiffre entre 5000 et 10 000 personnes pourrait servir de point de repère.

## **4 Programme de la législation**

La naturalisation facilitée des jeunes étrangers est prévue dans le programme de la législation 1999–2003 du 1<sup>er</sup> mars 2000 sous l'objectif 11: «Réorientation de la politique envers les étrangers», en tant qu'objet des Grandes lignes (FF 2000 194). Les autres points inscrits dans le projet ont été introduits par le Conseil fédéral ultérieurement, suite aux événements survenus ces dernières années.

## **5 Relation avec le droit européen et avec le droit international**

Les propositions de modifications de la Constitution et de la loi sur la nationalité correspondent dans une large mesure au droit sur la nationalité de nombreux Etats européens. Il convient cependant d'observer que, dans le domaine de la naturalisation, chaque Etat dispose de sa propre réglementation. Par conséquent, il n'existe pas de législation européenne uniforme en matière de nationalité. En vertu des art. 17 à 22 du traité CE, est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre.

Bien que le pourcentage de naturalisations annuelles par rapport à l'ensemble de la population soit, comparativement à l'Europe, très élevé (4,2 %), notre pays affiche l'un des taux de naturalisation (2,2 %) le plus bas d'Europe (cf. annexe 8). Ce taux indique la relation entre le nombre de naturalisations annuelles et la population résidente permanente de nationalité étrangère.

La durée de résidence requise en Suisse – douze ans – est l'une des plus élevées d'Europe. La plupart des Etats ont des exigences de résidence inférieures aux huit ans proposées par le présent message (cf. annexe 7). De très nombreux pays européens connaissent des facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers de la deuxième génération mais aussi l'acquisition de la nationalité par la naissance dans le pays (cf. également l'annexe 7). Les réglementations sont conçues très différemment; les dispositions légales sur les étrangers vont souvent plus loin que celles qui sont proposées dans le présent message. Hormis la Suisse, presque tous les Etats européens perçoivent des émoluments limités à la couverture des frais et disposent de voies de recours contre les refus de naturalisation.

Conformément à l'art. 7 de la Convention des droits de l'enfant, l'enfant a le droit d'acquérir une nationalité. La Suisse avait émis à cet égard une réserve, qu'elle pourrait retirer en cas d'acceptation du présent projet de révision. En effet, l'art. 30a de la loi sur la nationalité prévoit la naturalisation facilitée des enfants apatrides. Cette innovation tient en outre compte du mandat constitutionnel (art. 38, al. 3, Cst.). Par ailleurs, le droit suisse sera entièrement conforme à l'art. 24, al. 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lequel tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité. Ainsi, les principes de la Convention de l'ONU tendant à réduire le nombre des cas d'apatridie sont aussi pris en considération. Les Etats qui, comme la Suisse, n'ont pas adhéré à cette convention, s'y réfèrent pour lutter contre l'apatridie. Nombre d'entre eux renoncent cependant à y adhérer en raison de l'obsolescence de certaines dispositions.

La Convention du Conseil de l'Europe du 6 novembre 1997 sur la nationalité, à laquelle ont déjà adhéré de nombreux Etats, prévoit des dispositions ne supportant aucune réserve. Tel est le cas de l'interdiction de toute discrimination en raison de l'origine nationale. De ce fait, aussi longtemps que l'interdiction de toute discrimination ne pourra être clairement invoquée au sens de la législation suisse, notre pays ne pourra adhérer à ladite convention.

Cette convention contient en outre différentes dispositions qui ne sont pas en concordance avec le droit suisse, mais pour lesquelles des réserves sont admises dans la mesure où elles ne sont pas contraires au sens et au but de ladite convention (acquisition de la nationalité par reconnaissance; dix ans de résidence au plus pour la naturalisation; naturalisation facilitée des enfants apatrides; facilités de naturalisation pour les étrangers de la deuxième génération, les réfugiés et les apatrides; droit de recours général et obligation de motiver le rejet d'une demande de naturalisation; émoluments de naturalisation raisonnables et délai raisonnable de traitement des demandes; réglementation du service militaire des doubles nationaux).

Si les modifications de la Constitution et celles de la loi sur la nationalité prévues dans le présent message sont acceptées, rien ne s'opposera plus à une adhésion de la Suisse à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité. Même en cas d'acceptation partielle de ces modifications, une adhésion n'est pas exclue. La Suisse a cependant pour principe, lorsqu'elle signe des conventions internationales, de réduire au maximum les réserves.

Il importe aussi de souligner que le but de la présente révision n'est pas une adhésion de la Suisse à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité. Cette révision vise en premier lieu à combler les lacunes du système actuel en matière de naturalisation (impossibilité de recourir contre des décisions arbitraires, pas de naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération, perception d'émoluments beaucoup trop élevés, durée de résidence requise par la Confédération et les cantons extrêmement longue, procédure de naturalisation compliquée).

## **6 Constitutionnalité**

### **6.1 Remarque générale**

Toutes les modifications de la loi sur la nationalité proposées sont fondées sur l'art. 38 de la Constitution. Celles qui nécessitent une révision constitutionnelle préalable sont mentionnées dans le présent message. Avant l'entrée en vigueur des modifications en question de la loi sur la nationalité, la modification de l'article constitutionnel pertinent sera soumise au scrutin populaire; le projet de loi sera sujet au référendum.

### **6.2 Voies de recours**

L'ouverture du recours de droit administratif contre les décisions des autorités fédérales en matière d'approbation de naturalisation (art. 51, al. 3, LN et 100, al. 1, let. c, OJ) repose sur l'art. 190, al. 1, Cst. (art. 189, al. 1, Cst., réforme de la justice).

S'agissant des décisions cantonales en matière de naturalisation ordinaire, la règle relative au recours de droit public (art. 51a, al. 1, LN) repose sur l'art. 189, al. 1, let. a, Cst. (art. 189, al. 1, Cst., réforme de la justice). Quant à l'obligation imposée aux cantons d'instituer une voie de droit devant une autorité judiciaire (art. 51a, al. 2 et 3, LN), elle a un double fondement: art. 38 et 189 Cst.

L'art. 38, al. 2, Cst. attribue à la Confédération la compétence d'édicter des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons. Selon les travaux préparatoires, cette compétence signifie que la Confédération est chargée d'édicter les dispositions nécessaires à garantir une égalité de traitement minimale (message; FF 1997 I 226). Bien que le Conseil fédéral ait laissé entendre en 1982 et en 1992 que l'introduction d'une voie de recours au niveau cantonal présupposait une modification de la Constitution (FF 1982 II 146, 1992 VI 499), on peut estimer aujourd'hui à l'aune de la nouvelle Constitution que la compétence fédérale comprend aussi les dispositions minimales indispensables pour assurer le respect des droits fondamentaux. L'art. 35, al. 2, Cst. oblige en effet la Confédération à contribuer, dans l'exercice de ses compétences, à la réalisation des droits fondamentaux. En imposant aux cantons un standard minimum garantissant le contrôle par un tribunal du respect des droits fondamentaux (art. 51a, al. 2 et 3, LN), le législateur fédéral édicte une disposition minimale qui concrétise l'art. 35, al. 2, Cst. dans le domaine de la naturalisation ordinaire.

La seconde base constitutionnelle peut être trouvée à l'art. 189, al. 1, let. a, Cst. Cette disposition confère au Tribunal fédéral la compétence de statuer sur les recours pour violation des droits constitutionnels. Le législateur fédéral peut ainsi

régler les conditions d'accès au Tribunal fédéral: cela comprend, outre les conditions de recevabilité des recours, la faculté d'imposer un standard minimum quant aux instances cantonales précédentes. Une telle compétence a été exercée non seulement au travers de l'art. 98a OJ pour le recours de droit administratif, mais aussi ponctuellement pour le recours de droit public à l'égard de décisions qui sont fondées essentiellement sur le droit public cantonal (art. 9, al. 2, de la loi sur le marché intérieur; RS 943.02).

Avec l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice, la compétence fédérale d'édicter des prescriptions à l'égard des autorités cantonales qui précèdent le Tribunal fédéral découlera de l'art. 191b, al. 1, Cst. Cette disposition impartira aux cantons l'obligation d'instituer des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit public. Elle pourra être concrétisée par une loi fédérale (cf. art. 80, al. 2 et 3, 103 à 105 du projet de loi sur le Tribunal fédéral). L'art. 191b Cst. sera complétée par la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.). Les modifications qu'il faudra apporter à l'art. 51a LN suite à l'entrée en vigueur de l'art. 29a Cst. et de la future loi sur le Tribunal fédéral ont été traitées plus haut (ch. 2.5.5.2 *in fine*).

## **Annexes**

- Annexe 1 Types de naturalisation en Suisse
- Annexe 2 Comparaison juridique entre les cantons des conditions de naturalisation des jeunes étrangers
- Annexe 3 Convention de réciprocité entre les cantons de BE, FR, GE, JU, NE, VD, ZH
- Annexe 4 Durée de résidence prévue par les cantons
- Annexe 5 Aperçu des émoluments maximums de naturalisation prélevés par les cantons
- Annexe 6 Voies de droit prévues par les cantons
- Annexe 7 Comparaison européenne relatives aux conditions matérielles de naturalisation, en particulier pour les jeunes étrangers
- Annexe 8 Taux de naturalisation dans divers Etats européens
- Annexe 9 Etats prévoyant la perte automatique et Etats ne prévoyant pas la perte automatique de la nationalité
- Annexe 10 Naturalisations en Suisse depuis 1978
- Annexe 11 Présentation synoptique de la population résidante permanente de nationalité étrangère selon la durée de résidence en Suisse
- Annexe 12 Données statistiques concernant la population résidante permanente de nationalité étrangère selon la durée de résidence en Suisse
- Annexe 13 Données statistiques sur les étrangers nés à l'étranger selon la nationalité et l'âge
- Annexe 14 Données statistiques sur les étrangers nés en Suisse selon la nationalité et l'âge

## Présentation synoptique des différents types de naturalisation en Suisse

	Naturalisation ordinaire	Naturalisation facilitée	Réintégration
Requérants:	personnes résidant depuis douze ans en Suisse <sup>11</sup>	en particulier les épouses et les époux de conjoints suisses <sup>12</sup> ainsi que les enfants étrangers d'un père ou d'une mère suisse <sup>13</sup>	anciens citoyens suisses qui ont perdu la nationalité suisse par préemption, mariage ou libération de la nationalité suisse
Dépôt de la demande	– selon le canton, auprès de la Confédération, du canton ou de la commune	– auprès de la Confédération	– auprès de la Confédération
Pouvoir de décision	– Confédération <sup>14</sup> – canton – commune	– Confédération	– Confédération
Droit de recours	en général, non <sup>15</sup>	oui	oui
Conditions fédérales	– 12 ans de résidence – intégration – être accoutumé aux usages – respect de l'ordre juridique – absence de menace pour la sûreté intérieure ou extérieure	– intégration – respect de l'ordre juridique – absence de menace pour la sûreté intérieure ou extérieure – conditions supplémentaires selon l'article de loi applicable	– liens avec la Suisse – pas manifestement indigne de la réintégration – absence de menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse – conditions supplémentaires selon l'article de loi applicable

11 Le temps de résidence que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans compte double

12 Naturalisation facilitée selon l'art. 27 LN si le candidat a résidé en Suisse pendant cinq ans au total (dont la dernière année avant le dépôt de la demande) et s'il vit depuis trois ans en communauté conjugale avec un ressortissant suisse, ou naturalisation facilitée selon l'art. 28 LN, si le candidat vit depuis six ans en communauté conjugale et a des liens étroits avec la Suisse (par conséquent, également possible si le candidat réside à l'étranger)

13 Les enfants reconnus d'un père suisse et d'une mère étrangère ainsi que les enfants d'une mère suisse et d'un père étranger nés à l'étranger avant le 1.7.1985 et qui ne possèdent pas encore la nationalité suisse

14 Procédure en trois étapes: la Confédération délivre l'autorisation mais la naturalisation est octroyée par le canton et la commune

15 Exception: possibilité de recours contre le refus de délivrer une autorisation fédérale de naturalisation; en cas d'approbation, toutefois, le candidat ne peut faire valoir un droit à la naturalisation dans le canton ou dans la commune

	Naturalisation ordinaire	Naturalisation facilitée	Réintégration
Conditions cantonales <sup>16</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– conditions de résidence</li> <li>– conditions cantonales concernant l'aptitude à la naturalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– aucune, seulement droit d'être entendu et droit de recours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– aucune, seulement droit d'être entendu et droit de recours</li> </ul>
Conditions communales <sup>17</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– conditions de résidence</li> <li>– conditions communales concernant l'aptitude à la naturalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– aucune, seulement droit d'être entendu et droit de recours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– aucune, seulement droit d'être entendu et droit de recours</li> </ul>

<sup>16</sup> peuvent être très différentes d'un canton à l'autre

<sup>17</sup> peuvent être très différentes, mais sont limitées par la législation cantonale

## Comparaison entre cantons des conditions juridiques de naturalisation des jeunes étrangers

Canton	Facilités
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.
BS	Droit à la naturalisation après 3 ans de résidence dans la commune pour les personnes qui résident depuis au moins et au total 15 ans dans le canton, dont les 5 dernières années sans interruption. Révision de la loi en préparation.
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 émolument forfaitaire.
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 ces 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.
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.
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.
GR	Les étrangers qui résident en Suisse depuis 20 ans (depuis 16 ans s'ils sont nés en Suisse), sans interruption, dans la même commune du canton ont le droit ou l'assurance du droit de cité communal s'ils remplissent toutes les autres conditions prévues par la loi.
JU	Facilités de procédure, réductions de l'émolument, acquisition de la nationalité après une résidence de deux ans.
NE	Comme Fribourg.
NW	Facilités de procédure, les années de résidence dans le canton entre l'âge de 10 et 20 ans comptent double, émolument de chancellerie.

Canton	Facilités
SG	Facilités de procédure, réduction de l'émolument, acquisition de la nationalité après une résidence de 5 ans, dont 2 ans juste avant le dépôt de la demande (les années entre l'âge de 10 et 20 ans révolus comptent double).
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 d'avoir atteint l'âge de 25 ans.
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.
VD	Naturalisation des étrangers de moins de 25 ans après une résidence de 2 ans, dont une année au cours des deux dernières années avant le dépôt de la demande. Autres conditions: scolarité en Suisse. Modeste émolument forfaitaire.
ZH	Droit à la naturalisation dans la commune pour les étrangers nés en Suisse et les jeunes étrangers âgés de 16 à 25 ans, qui ont suivi pendant au moins 5 ans une école primaire ou secondaire dans l'une des langues nationales et qui résident dans le canton depuis 2 ans. Réduction de l'émolument.
ZG	Droit à la naturalisation dans la commune des jeunes étrangers qui sont nés et qui 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.

*Sources:*

1. *«La naturalisation des étrangers en Suisse»,*

publié en avril 1998 par:

- Association des Communes Suisses, Solothurnstrasse 22, Case postale, 3322 Schönbühl
- Union des Villes Suisses, Florastrasse 13, Case postale, 3000 Berne 6
- Fédération suisse des bourgeoisies et corporations, Kramgasse 70, Case postale, 3000 Berne 8
- Commission fédérale des étrangers (CFE), Quellenweg 9, 3003 Berne, Wabern

2. *«Les procédures cantonales de naturalisation ordinaire des étrangers»*

publié en décembre 1999 par:

- Commission fédérale contre le racisme CFR, Secrétariat général DFI, 3003 Berne, Wabern
- Commission fédérale des étrangers (CFE), Quellenweg 9, 3003 Berne-Wabern
- Office fédéral des étrangers, Quellenweg 15, 3003 Berne, Wabern

## **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

## Durée de résidence prévue par les cantons pour la naturalisation ordinaire

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

Canton	Durée minimale de résidence
AR	3 ans dans le canton
BE	2 ans, exceptions possibles
FR	3 ans dans le canton
GE	2 ans
JU	2 ans dans la commune qui prononce la naturalisation
LU	Au moins 3 ans dans la commune qui prononce la naturalisation
NE	Les 3 dernières années avant le dépôt de la demande de naturalisation sans interruption dans le canton
SH	2 ans dans le canton et la commune qui prononcent la naturalisation
ZH	Au moins 2 ans sans interruption dans la commune qui prononce la naturalisation

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

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

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

Canton	Durée minimale de résidence
AG	5 ans dans le canton, 3 ans dans la commune qui prononce la naturalisation
AI	5 ans dans le canton
BL	5 ans dans le canton
BS	5 ans dans le canton, dont les 3 dernières années dans la commune qui prononce la naturalisation
GL	6 ans dans le canton, dont les 3 dernières années dans la commune qui prononce la naturalisation
GR	6 ans dans le canton
OW	5 ans
SG	5 ans dans le canton

Canton	Durée minimale de résidence
SO	6 ans dans le canton
SZ	en règle générale 5 ans dans une commune schwyzoise
TG	6 ans dans le canton, dont 3 ans dans la commune qui prononce la naturalisation
TI	5 ans dans le canton, 3 ans dans la commune qui prononce la naturalisation
VD	5 ans dans le canton, 1 à 5 ans dans la commune
VS	5 ans dans le canton
ZG	5 ans dans le canton, dont les 3 dernières années sans interruption dans la commune qui prononce la naturalisation

Source: «*La naturalisation des étrangers en Suisse*»,

publié en avril 1998 par:

- Association des Communes Suisses, Solothurnstrasse 22, Case postale, 3322 Schönbühl
- Union des Villes Suisses, Florastrasse 13, Case postale, 3000 Berne 6
- Fédération suisse des bourgeoisies et corporations, Kramgasse 70, Case postale, 3000 Berne 8
- Commission fédérale des étrangers (CFE), Quellenweg 9, 3003 Berne, Wabern

## Aperçu des émoluments maximums de naturalisation prélevés par les cantons

Canton	Emoluments communaux maximums de naturalisation ordinaire	Emoluments communaux maximums pour les jeunes étrangers qui ont grandi en Suisse
AG	Fr. 5000.–	Fr. 750.–
AI	salaire minimum ou $\frac{1}{12}$ du revenu annuel	–
AR	Fr. 2000.–	–
BE	Fr. 10 000.–	Fr. 200.–
BL	au minimum Fr. 500.–, au maximum $\frac{1}{12}$ du revenu annuel imposable	Fr. 500.–
BS	Fr. 10 000.–	Fr. 600.–
FR	Fr. 10 000.–	Fr. 2000.–
GE	Fr. 2200.– (canton)	Fr. 300.– (canton)
GL	Fr. 6000.–	–
GR	Fr. 3000.–	–
JU	Fr. 2000.–	Fr. 600.–
LU	Fr. 10 000.–	–
NE	Fr. 10 000.–	–
NW	Fr. 7500.–	–
OW	jusqu'à env. Fr. 15 000.–	–
SG	taxe de base de Fr. 300.– + suppléments selon le revenu	–
SH	Fr. 5000.–	Fr. 750.–
SO	Fr. 18 000.– (taux maximum)	–
SZ	Fr. 3000.–	–
TG	Fr. 10 000.–	Fr. 200.–
TI	Fr. 10 000.–	–
UR	Fr. 10 000.–	réduction de tarif
VD	Fr. 500.–	Fr. 100.–
VS	Fr. 15 000.–	–
ZG	Fr. 10 000.–	–
ZH	Fr. 50 000.–	réduction de tarif

Source: «La naturalisation des étrangers en Suisse»,

publié en avril 1998 par:

- Association des Communes Suisses, Solothurnstrasse 22, Case postale, 3322 Schönbühl
- Union des Villes Suisses, Florastrasse 13, Case postale, 3000 Berne 6
- Fédération suisse des bourgeoisies et corporations, Kramgasse 70, Case postale, 3000 Berne 8
- Commission fédérale des étrangers (CFE), Quellenweg 9, 3003 Berne, Wabern

## Aperçu des voies de droit prévues par les cantons contre les décisions de naturalisation

Canton	Voies de droit
AG	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pas de voies de droit contre les décisions de l'assemblée communale, du Conseil des habitants, du Grand Conseil et de la Commission de naturalisation</li> <li>– Voie de droit contre les décisions du Conseil communal et les décisions du Département de l'Intérieur</li> </ul>
AI	Aucune
AR	Recours possible au Conseil d'Etat si l'étranger peut se prévaloir d'un droit au droit de cité communal
BE	Pas de voies de droit sauf s'il y a vices de procédure
BL	Aucune
BS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recours au Conseil d'Etat contre les décisions de la commune relatives aux naturalisations prévues à l'art. 17 de la loi cantonale sur la nationalité</li> <li>– Opposition contre les objections soulevées par le canton ou la commune à l'autorisation fédérale de naturalisation (art. 12 de l'ordonnance d'exécution)</li> </ul>
FR	Aucune
GE	Le Grand Conseil peut réexaminer les décisions du Conseil d'Etat sur demande de la commune ou du requérant. Si le refus est confirmé, le requérant peut déposer une nouvelle requête après une année.
GL	Recours au Conseil d'Etat contre les décisions du Conseil communal et de la Direction de l'Intérieur. Recours au Tribunal administratif contre les décisions du Conseil d'Etat.
GR	Aucune
JU	Recours possible de l'intéressé ou de la commune contre la décision du Service de l'état civil et des habitants
LU	Aucune
NE	Si le Conseil Communal refuse la naturalisation, l'étranger a, dans les 60 jours, le droit de demander au Conseil d'Etat l'autorisation de se faire naturaliser dans une autre commune. Ce droit ne peut s'exercer qu'une fois.
NW	Chaque citoyen peut faire opposition dans un délai de 20 jours après la publication de la demande de naturalisation dans la Feuille officielle. Le requérant n'a aucune voie de droit à sa disposition.
OW	Aucune

Canton	Voies de droit
SG	Aucune
SH	Aucune
SO	Voies de droit au plan communal selon la loi communale (obligation d'admettre la requête si l'étranger remplit les conditions, a résidé sans interruption pendant les 10 dernières années dans la commune, a effectué la majorité de sa scolarité en Suisse et a déposé sa demande avant l'âge de 25 ans révolus)
SZ	Aucune
TG	Aucune (mais éclaircissement provisoire en raison d'un recours en suspens auprès du Département de la Justice)
TI	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pas de voies de droit contre les décisions du Conseil communal ou du Grand Conseil</li> <li>– Recours contre les décisions du Conseil d'Etat auprès du Tribunal cantonal d'Appel</li> </ul>
UR	Recours possible auprès du législatif contre les décisions du Conseil d'Etat relatives aux demandes qui ne remplissent pas les conditions légales
VD	Aucune. Le requérant a cependant le droit d'être entendu si les conditions objectives de naturalisation sont remplies
VS	Si le droit de bourgeoisie est refusé sans juste motif, le requérant peut interjeter recours auprès du Conseil d'Etat
ZG	Recours possible contre les décisions du Conseil communal, de l'assemblée communale et de la Direction de l'Intérieur
ZH	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recours possible si le demandeur a un droit à la naturalisation</li> <li>– Les décisions du Grand Conseil communal ou de l'assemblée communale peuvent faire l'objet d'un recours si elles touchent les règles de procédure ou le droit fédéral</li> </ul>

Source: «La naturalisation des étrangers en Suisse»,

publié en avril 1998 par:

- Association des Communes Suisses, Solothurnstrasse 22, Case postale, 3322 Schönbühl
- Union des Villes Suisses, Florastrasse 13, Case postale, 3000 Berne 6
- Fédération suisse des bourgeoisies et corporations, Kramgasse 70, Case postale, 3000 Berne 8
- Commission fédérale des étrangers (CFE), Quellenweg 9, 3003 Berne, Wabern

## Comparaison européenne

### Conditions juridiques de naturalisation pour jeunes étrangers

Pays	Durée normale de résidence pour la naturalisation	Dispositions particulières concernant les jeunes étrangers
Allemagne	8 ans	<p>Naturalisation facilitée entre 16 et 23 ans si l'enfant réside dans le pays depuis 8 ans, qu'il y a fréquenté une école pendant 6 ans, dont au moins 4 ans dans une école offrant une formation générale.</p> <p>Acquisition de la nationalité au moment de la naissance dans le pays si l'un des parents réside dans le pays depuis 8 ans.</p> <p>Option entre la nationalité allemande ou étrangère entre la 18<sup>e</sup> et la 23<sup>e</sup> année.</p>
Autriche	10 ans, 4 ans pour les ressortissants de l'UE et de l'EE	
Belgique	5 ans	<p>Acquisition de la nationalité par la naissance dans le pays, si l'un des parents est né dans le pays et y réside depuis 5 ans au moment de la naissance.</p> <p>Option entre 18 et 22 ans si l'enfant est né dans le pays et qu'il y a résidé entre l'âge de 14 et 18 ans ou qu'il y réside au total depuis 9 ans.</p> <p>Naturalisation facilitée sur déclaration entre 18 et 30 ans si l'enfant est né dans le pays et qu'il y réside depuis la naissance.</p>
Danemark	7 ans	Acquisition de la nationalité sur déclaration entre 21 et 23 ans si l'enfant a résidé dans le pays 5 ans avant l'âge de 16 ans et qu'il y réside depuis lors.
Espagne	10 ans	Naturalisation facilitée si le requérant est né dans le pays et qu'il y réside depuis une année.
Finlande	5 ans	Comme au Danemark

Pays	Durée normale de résidence pour la naturalisation	Dispositions particulières concernant les jeunes étrangers
France	5 ans	Acquisition de la nationalité par la naissance dans le pays et si l'un de ses parents est déjà né dans le pays. Acquisition de la nationalité à la majorité si l'enfant est né dans le pays et qu'il y a résidé 5 ans depuis l'âge de 11 ans. Acquisition de la nationalité sur déclaration à partir de l'âge de 13 ans si l'enfant est né dans le pays et qu'il y a résidé au moins 5 ans depuis l'âge de 8 ans.
Grande-Bretagne	5 ans	Acquisition de la nationalité par la naissance dans le pays, à condition que l'un des parents y réside depuis 5 ans.
Grèce	8 ans	Pas de durée de résidence minimale pour les personnes nées et domiciliées dans le pays.
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 l'UE	Acquisition de la nationalité sur déclaration à la majorité si l'enfant est né dans le pays et qu'il y réside depuis lors. Naturalisation facilitée si l'enfant est né dans le pays et qu'il y réside depuis 3 ans. Dépôt de la déclaration au plus tard 1 an après la majorité.
Norvège	7 ans	Acquisition de la nationalité sur déclaration entre l'âge de 21 et 23 ans, si le requérant a résidé 5 ans dans le pays depuis l'âge de 16 ans.
Pays-Bas	5 ans	Acquisition automatique de la nationalité pour les étrangers de la deuxième génération nés dans le pays.
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.
Suède	5 ans	Comme au Danemark, projet de loi en préparation. Acquisition de la nationalité sur déclaration pour les personnes nées dans le pays ou pour les enfants 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.

## Pourcentage des naturalisations dans divers pays européens

Pays	Année	Population totale	Total de la population étran- gère	Nombre de naturalisations	Pourcentage des naturalisations par rapport à la population étran- gère	Pourcentage des naturalisations par rapport à l'ensemble de la population
Suisse	2000	7 206 100 <sup>18</sup>	1 422 300 <sup>19</sup>	30 452	2,141%	0,4226%
Autriche	2000	8 110 200	757 900	24 300	3,206%	0,3%
Suède	2000	8 882 792	477 312	43 474	9,108%	0,489%
Italie <sup>20</sup>	2000	57 884 017	1 464 589	11 566	0,79%	0,02%
Norvège	2000	4 503 000	184 337	9 500	5,154%	0,211%
France	1999	58 520 688	3 263 186	136 435	4,181%	0,233%
Belgique <sup>21</sup>	1999	10 213 752	891 980	24 196	2,713%	0,237%
Allemagne	1999	82 163 500	7 336 100	143 300	1,953%	0,174%
Grande-Bretagne (UK) <sup>21</sup>	1999	59 501 000	2 018 000	97 120	4,813%	0,163%
Danemark	1999	5 319 000	256 276	12 416	4,845%	0,233%
Pays-Bas <sup>21</sup>	1998	15 760 200	662 000	59 200	8,943%	0,376%

Source: offices des statistiques des pays concernés et renseignements auprès de leur ambassade en Suisse.

18 Données provisoires.

19 Données provisoires.

20 L'Italie possède en plus l'acquisition de la nationalité par option. Ces naturalisations ne sont pas conséquentes prises en compte dans les statistiques.

21 La Belgique, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne possèdent en plus l'acquisition automatique de la nationalité (ius soli). Ces naturalisations automatiques ne sont pas conséquentes prises en compte dans les statistiques.

## Etats dont les citoyens perdent automatiquement la nationalité lors de la naturalisation en Suisse<sup>18</sup>

Afrique du Sud	21	Japon	20
Allemagne*	18	Kenya	21
Andorre	18	Lituanie	
Australie	18	Mexique	18
Autriche*	19	Mozambique	18
Bélarus		Népal	
Belgique	18	Nicaragua	21
Bolivie	21	Nigéria	21
Brésil	21	Norvège	18
Burundi	21	Nouvelle-Zélande**	21
Cameroun	21	Ouganda	21
Chine (Rép. pop.)	18	Pakistan	18
Congo	21	Panama	21
Corée du Sud	20	Paraguay	22
Costa Rica	18	Pays-Bas	18
Côte d'Ivoire	21	Pérou	
Cuba	18	Philippines	21
Ethiopie	18	Rép. dominicaine	18
Danemark	18	Rép. du Cap-Vert	18
Equateur***	18	République tchèque	18
Espagne*	18	Rwanda	18
Estonie		Sénégal	21
Finlande	18	Somalie	18
Gabon	21	Sri-Lanka	18
Géorgie		Tanzanie	18
Ghana	21	Thaïlande	20
Haïti	21	Tonga	
Honduras	21	Trinité et Tobago	18
Inde		Tunisie**	20
Indonésie	18	Ukraine	
Irak	18	Vénézuéla	18
Islande		Zambie	16
Libéria	21		

\* 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.

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

\*\*\* Les ressortissants équatoriens dès la naissance ne perdent pas la nationalité lors de la naturalisation en Suisse.

<sup>18</sup> Ces listes sont établies sur la base d'informations dont disposait l'OFE en date du 21 août 2001. 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). L'âge de la majorité est indiqué à côté du pays.

## Etats dont les citoyens ne perdent pas la nationalité lors de la naturalisation en Suisse<sup>19</sup>

Afghanistan		Liechtenstein	20
Albanie	18	Laos	18
Algérie	19	Lettonie	18
Argentine	21	Liban	18
Bosnie-Herzégovine		Malte	18
Bulgarie	18	Macédoine	
Cambodge		Maroc	21
Canada		Moldavie	18
Chili	21	Pologne	18
Chine (Taïwan)	20	Portugal	18
Chypre	18	Roumanie	18
Colombie	21	Russie	
Croatie		Sainte-Lucie	
Egypte	21	Saint-Marin	21
El Salvador	21	Seychelles	
Etats-Unis	18	Sierra Leone	21
Grèce	18	Singapour	21
France	18	Slovaquie	
Gambie	21	Slovénie	
Grande-Bretagne	18	Soudan	21
Guatemala	18	Suède	18
Hongkong	21	Syrie	18
Hongrie	18	Yémen	18
Iran		Yougoslavie	18
Irlande		Tchad	20
Irlande du Nord	18	Togo	
Israël	18	Vietnam	18
Italie	18	Turquie	18
Jordanie	18	Uruguay	21
Kazakhstan			

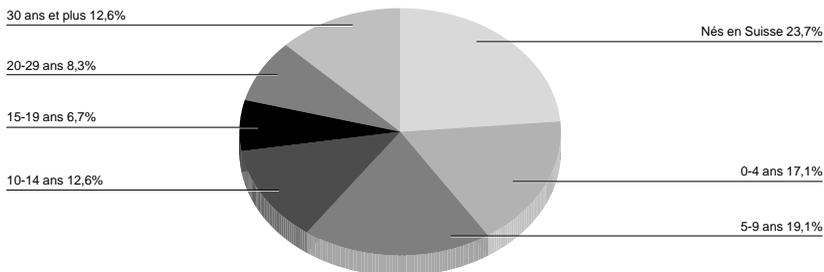
<sup>19</sup> Ces listes sont établies sur la base d'informations dont disposait l'OFE en date du 21 août 2001. Aucune garantie ne peut être accordée au sujet de leur exactitude. Seules les autorités compétentes des pays concernés peuvent fournir des renseignements exacts (en Suisse, les représentations diplomatiques ou consulaires correspondantes). L'âge de la majorité est indiqué à côté du pays.

## Naturalisations, réintégrations et naturalisations facilitées depuis 1978 (aperçu général)

Année	Autorisations de naturalisation		Naturalisations cant.		Réintégrations		Naturalisations facilitées		Total général des personnes naturalisées
	Décisions	Personnes	Personnes	Personnes	Personnes	Personnes	Personnes		
1978	4 348	8 188	8 586	393	810		9 789		
1979	4 950	8 320	8 475	456	839		9 770		
1980	5 052	8 156	8 156	380	915		10 075		
1981	5 052	8 439	7 848	547	597		8 992		
1982	5 565	9 448	8 689	436	636		9 761		
1983	5 436	8 564	8 034	392	636		9 062		
1984	5 890	8 924	7 821	533	734		9 088		
1985	5 817	8 350	8 331	614	435		9 380		
1986	5 156	7 131	7 423	584	85		8 092		
1987	4 894	6 721	6 781	650	121		7 552		
1988	4 567	5 916	6 558	911	126		7 595		
1989	4 620	5 891	6 445	871	402		7 718		
1990	4 116	5 283	5 127	719	337		6 183		
1991	4 194	5 611	4 994	549	329		5 872		
1992	3 467	5 006	5 380	323	4 500		10 203		
1993	5 093	8 021	6 216	313	6 373		12 902		
1994	7 867	12 506	8 340	343	6 575		15 258		
1995	7 285	11 871	11 257	254	5 942		17 453		
1996	7 618	12 913	12 548	326	7 203		20 077		
1997	8 529	13 692	12 912	288	6 260		19 460		
1998	9 794	15 736	14 278	248	7 179		21 705		
1999	9 924	16 135	14 634	246	6 818		21 698		
2000	12 419	19 914	20 418	275	9 759		30 452		
Total	141 676	220 736	209 875	10 651	67 611		288 137		

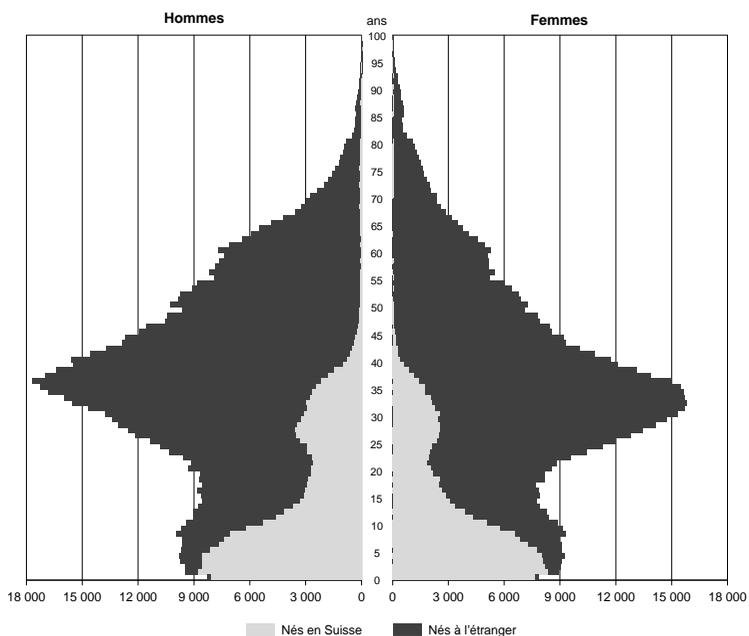
## La population résidente étrangère en fonction de la durée de résidence en Suisse

### A4.1 Annuels\* et établis selon la durée de séjour en Suisse, au 31.12.2000



\* y compris les personnes effectuant un séjour de courte durée (>=12 mois)

### A4.2 Annuels\* et établis selon le lieu de naissance, l'âge et le sexe, au 31 décembre 2000



\* y compris les personnes effectuant un séjour de courte durée (>=12 mois)

Source: Office fédéral de la statistique  
La population étrangère en Suisse – Edition 2001

## Titulaires d'un permis de séjour ou d'établissement<sup>20</sup> selon la nationalité, le lieu de naissance et la durée de séjour en Suisse, en 2000

Nationalité	Total	Né en Suisse		Né à l'étranger						25-29 ans	30 ans et plus
		Durée de séjour en Suisse									
		0-4 ans	5-9 ans	10-14 ans	15-19 ans	20-24 ans	25-29 ans	30 ans et plus			
<b>Total</b>	<b>1 384 382</b>	<b>327 539</b>	<b>263 895</b>	<b>174 677</b>	<b>92 282</b>	<b>56 719</b>	<b>57 753</b>	<b>174 349</b>			
Europe	1 241 341	309 681	235 998	157 263	82 521	51 608	55 810	172 091			
Pays de l'UE et de l'AELE	799 650	211 021	111 834	82 012	51 933	35 502	46 036	163 882			
Allemagne	108 815	13 862	14 496	9 582	5 854	3 965	4 339	23 917			
France	59 813	8 025	17 529	5 740	3 915	2 603	3 096	10 612			
Italie	319 641	122 168	13 288	15 987	17 095	16 208	24 480	95 691			
Autriche	28 912	4 728	4 554	2 252	1 350	1 148	1 532	10 402			
Portugal	134 675	27 518	19 300	32 076	10 855	2 090	914	613			
Espagne	83 405	25 269	4 117	10 178	8 210	6 039	8 131	14 442			
Autre pays	64 389	9 451	20 246	6 197	4 654	3 449	3 544	8 205			
Non membres de l'UE/AELE	441 691	98 660	64 535	75 251	30 588	16 106	9 774	8 209			
ex-Yougoslavie	337 335	70 543	43 840	61 236	19 701	8 266	4 662	4 494			
Turquie	79 476	26 629	7 951	12 428	8 867	7 010	4 701	2 242			
Autres pays	24 880	1 488	12 744	1 587	2 020	830	411	1 473			
Afrique	31 970	4 400	12 765	3 567	2 312	877	397	366			
Amérique	45 500	782	24 463	3 085	2 752	1 510	909	1 081			
Amérique du Nord	16 919	1 154	9 539	1 200	757	522	480	872			
Amérique latine	28 581	1 628	14 924	1 885	1 995	988	429	209			
Asie	62 909	10 485	21 956	10 605	4 614	2 634	587	676			
Océanie	2 430	122	1 577	146	73	77	43	72			
Apatride, nationalité inconnue	232	69	38	11	10	13	7	63			

Source: Office fédéral de la statistique

<sup>20</sup> Y compris les personnes effectuant un séjour de courte durée (≥12 mois)

Etrangers nés hors de Suisse<sup>21</sup> selon la nationalité et l'âge, en 2000

Nationalité	Etat au 31 décembre						
	Age						
Total	0-4 ans	5-9 ans	10-14 ans	15-19 ans	20-24 ans	25-34 ans	35 ans et plus
<b>Total</b>	<b>1 056 843</b>	<b>23 388</b>	<b>45 098</b>	<b>55 665</b>	<b>73 864</b>	<b>229 556</b>	<b>621 352</b>
Europe	931 660	19 834	39 556	47 629	62 035	187 099	569 599
Pays de l'UE et de l'AELE	588 629	7 764	12 135	16 173	25 719	108 214	414 616
Allemagne	94 953	1 496	1 649	1 731	3 809	20 161	65 070
France	51 788	682	1 184	1 356	2 672	12 208	32 593
Italie	197 473	910	1 704	2 454	4 066	21 004	166 899
Autriche	24 184	185	241	308	636	4 148	18 443
Portugal	107 157	510	5 191	7 306	9 281	30 439	52 218
Espagne	58 136	120	328	1 558	2 649	8 829	43 820
Autres pays	54 938	1 502	1 334	1 460	2 606	11 425	35 573
Non membres de l'UE/AELE	343 031	12 070	27 421	31 456	36 316	78 885	154 983
ex-Yougoslavie	266 792	10 732	24 702	26 799	28 356	55 602	119 326
Turquie	52 847	638	1 652	3 480	5 538	15 018	26 342
Autres pays	23 392	700	1 067	1 177	2 422	8 265	9 315
Afrique	27 570	289	678	1 284	2 447	10 516	10 895
Amérique	42 718	978	1 695	2 853	3 657	13 168	18 061
Amérique du Nord	15 765	540	744	944	919	3 475	8 401
Amérique latine	26 953	438	953	1 909	2 738	9 693	9 660
Asie	52 424	668	1 094	1 876	5 603	17 971	21 616
Océanie	2 308	74	86	73	113	773	1 070
Apatride, nationalité inconnue	163	3	3	7	9	29	111

Source: Office fédéral de la statistique

21 Titulaires d'un permis de séjour ou d'établissement (y compris les personnes effectuant un séjour de courte durée  $\geq 12$  mois)

Etrangers nés en Suisse<sup>22</sup> selon la nationalité et l'âge, en 2000

Nationalité	Etat au 31 décembre							
	Age							
	Total	0-4 ans	5-9 ans	10-14 ans	15-19 ans	20-24 ans	25-29 ans	30 ans et plus
<b>Total</b>	<b>327 539</b>	<b>83 014</b>	<b>70 718</b>	<b>40 953</b>	<b>27 576</b>	<b>24 082</b>	<b>55 098</b>	<b>26 098</b>
Europe	309 681	75 006	64 995	38 531	26 579	23 777	54 838	25 955
Pays de l'UE et de l'AELE	211 021	36 603	32 612	24 165	19 238	20 403	52 310	25 690
Allemagne	13 862	3 096	1 969	1 148	849	995	2 974	2 831
France	8 025	2 122	1 457	991	682	512	1 147	1 114
Italie	122 168	13 123	13 889	12 908	12 120	13 466	38 345	18 317
Autriche	4 728	541	432	341	329	388	1 389	1 308
Portugal	27 518	11 875	9 711	4 213	1 100	316	243	60
Espagne	25 269	3 481	3 546	3 363	3 242	3 885	6 598	1 154
Autres pays	9 451	2 365	1 608	1 201	916	841	1 614	906
Non membres de l'UE/AELE	98 660	38 403	32 383	14 366	7 341	3 374	2 528	265
ex-Yougoslavie	70 543	31 205	24 874	8 591	3 428	1 281	1 084	80
Turquie	26 629	6 734	7 139	5 546	3 749	2 042	1 361	58
Autres pays	1 488	464	370	229	164	51	83	127
Afrique	4 400	1 975	1 367	673	272	48	44	21
Amérique	2 782	1 149	605	476	251	130	105	66
Amérique du Nord	1 154	460	254	154	86	60	84	56
Amérique latine	1 628	689	351	322	165	70	21	10

22 Titulaires d'un permis de séjour ou d'établissement (y compris les personnes effectuant un séjour de courte durée  $\geq 12$  mois)

Nationalité	Etat au 31 décembre						
	Age						
Total	0-4 ans	5-9 ans	10-14 ans	15-19 ans	20-24 ans	25-29 ans	30 ans et plus
Asie	10 485	4 818	3 712	1 246	463	117	30
Océanie	122	61	20	7	6	9	8
Apatride, nationalité inconnue	69	5	19	20	5	1	18

Source: Office fédéral de la statistique

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>1816</b>
<b>1 Partie générale</b>	<b>1819</b>
1.1 Situation initiale	1819
1.2 Etrangers de la deuxième et de la troisième génération	1821
1.2.1 Généralités	1821
1.2.2 Naturalisation facilitée pour les étrangers de la deuxième génération	1823
1.2.2.1 Révision de la Constitution	1823
1.2.2.2 Révision de la loi	1823
1.2.3 Acquisition de la nationalité par la naissance en Suisse pour les étrangers de la troisième génération	1823
1.2.3.1 Généralités	1823
1.2.3.2 Révision de la Constitution	1824
1.2.3.3 Révision de la loi	1825
1.3 Voies de droit contre le refus de naturalisation ordinaire	1825
1.3.1 Voies de recours en droit actuel	1825
1.3.1.1 Contre le refus de l'autorisation fédérale	1825
1.3.1.2 Contre le rejet par un canton ou une commune de la demande de naturalisation	1825
1.3.2 La garantie constitutionnelle de l'accès au juge	1826
1.3.3 Les voies de droit selon le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale	1827
1.3.4 Conception: une réglementation fédérale limitée	1828
1.4 Emoluments	1828
1.5 Simplification de la naturalisation ordinaire	1829
1.5.1 Double procédure inutile	1829
1.5.2 Révision de la Constitution	1830
1.5.3 Révision de la loi	1831
1.6 Délais de résidence pour la naturalisation ordinaire	1832
1.7 Autres éléments importants	1832
1.8 Subdivision du projet en deux arrêtés fédéraux portant révision de la Constitution et en trois lois fédérales portant révision de la loi	1833
1.8.1 Remarque préalable	1833
1.8.2 Deux arrêtés fédéraux portant sur la révision de la Constitution	1833
1.8.3 Trois lois fédérales portant révision de la loi sur la nationalité	1833
1.8.3.1 Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers de la deuxième génération / simplification de la procédure dans le domaine de la naturalisation ordinaire (projet A2)	1834
1.8.3.2 Acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération (projet B2)	1834
1.8.3.3 Acquisition de la nationalité par des personnes d'origine suisse, émoluments et voies de recours (projet C)	1834
1.8.4 Traitement simultané ou échelonné du projet au Parlement	1834
1.8.5 Deux publications dans la Feuille fédérale	1835

1.9	Résultats de la procédure préliminaire	1835
1.9.1	Groupe de travail nationalité	1835
1.9.1.1	Constitution du groupe de travail	1835
1.9.1.2	Mandat du groupe de travail	1836
1.9.1.3	Conclusions du groupe de travail sur les différents points de la révision	1836
1.10	Procédure de consultation	1837
1.11	Interventions parlementaires	1839
1.11.1	Interventions parlementaires pouvant être classées	1839
1.11.2	Interventions parlementaires encore pendantes	1840
<b>2</b>	<b>Partie spéciale</b>	<b>1841</b>
2.1	Arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération (projet A1)	1841
2.1.1	Remplacement de l'autorisation fédérale de naturalisation par l'approbation de la Confédération; modification de l'art. 38, al. 2, Cst.	1841
2.1.2	Naturalisation facilitée de jeunes étrangers; art. 38, al. 2 <sup>bis</sup> , Cst. (nouveau)	1841
2.2	Loi sur la nationalité Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération et simplifications de la procédure pour les naturalisations ordinaires (projet A2)	1842
2.2.1	Naturalisation ordinaire	1842
2.2.1.1	Principe (art. 12)	1842
2.2.1.2	Approbation de la Confédération (art. 13)	1842
2.2.1.3	Aptitude (art. 14)	1843
2.2.1.4	Résidence (art. 15)	1845
2.2.1.5	Citoyenneté d'honneur (art. 16)	1847
2.2.2	Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération	1847
2.2.2.1	Principe	1847
2.2.2.2	Conditions (art. 28a)	1847
2.2.2.3	Pas de disposition transitoire pour l'art. 28a	1849
2.2.2.4	Compétence (art. 32)	1849
2.2.2.5	Voies de droit (art. 51, al. 4)	1850
2.2.2.6	Clause relative à la publication et au référendum	1850
2.3	Arrêté fédéral sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération (projet B1)	1851
Acquisition de la nationalité suisse par la naissance en Suisse (art. 38, al. 1, Cst.)	1851	
2.4	Loi sur la nationalité Acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération (projet B2)	1851
2.4.1	Acquisition de la nationalité suisse par la naissance en Suisse (art. 2)	1851
2.4.2	Clause relative à la publication et au référendum	1853

2.5	Loi sur la nationalité. Acquisition de la nationalité par des personnes d'origine suisse, émoluments et voies de recours (projet C)	1854
2.5.1	Acquisition de la nationalité suisse par filiation (art. 1)	1854
2.5.1.1	Suppression de la distinction entre «Suisse par filiation, adoption ou naturalisation» et «Suisse par mariage» (art. 1, al. 1)	1854
2.5.1.2	Acquisition de la nationalité suisse à la naissance pour les enfants nés hors mariage d'un père suisse (art. 1, al. 2)	1854
2.5.2	Réintégration	1855
2.5.2.1	Principe (art. 18)	1855
2.5.2.2	Réintégration en cas de péremption ensuite de naissance à l'étranger (art. 21, al. 2)	1856
2.5.2.3	Réintégration ensuite de libération de la nationalité suisse (art. 23)	1856
2.5.3	Naturalisation facilitée	1857
2.5.3.1	Conditions (art. 26)	1857
2.5.3.2	Enfant apatride (art. 30 <i>nouveau</i> , remplaçant l'actuel art. 30)	1857
2.5.3.3	Enfant d'un père suisse (art. 31, <i>abrogé</i> )	1858
2.5.3.4	Enfant d'une personne naturalisée (art. 31a <i>nouveau</i> )	1858
2.5.3.5	Enfant d'une personne ayant perdu la nationalité suisse (art. 31b <i>nouveau</i> )	1858
2.5.4	Dispositions communes	1859
2.5.4.1	Enquêtes (art. 37)	1859
2.5.4.2	Emoluments (art. 38)	1859
2.5.4.3	Biens bourgeoisiaux ou corporatifs (suppression de l'article 40)	1859
2.5.5	Recours	1860
2.5.5.1	Art. 51	1860
2.5.5.2	Art. 51a: Recours contre les décisions cantonales de naturalisation ( <i>nouveau</i> )	1861
2.5.5.3	Art. 58d: Dispositions cantonales relatives aux voies de droit	1865
2.5.6	Dispositions finales et transitoires	1866
2.5.6.1	Réintégration d'anciennes Suisses (art. 58)	1866
2.5.6.2	Naturalisation facilitée des enfants de mère suisse (art. 58a)	1867
2.5.6.3	Abrogation de l'art. 58b (Naturalisation facilitée des enfants de Suisses par mariage)	1868
2.5.6.4	Naturalisation facilitée des enfants nés hors mariage d'un père suisse (art. 58c)	1868
2.5.7	Modification de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale	1868
<b>3</b>	<b>Conséquences</b>	1868
3.1	Conséquences pour les finances et le personnel	1868
3.1.1	Conséquences pour la Confédération	1868
3.1.2	Conséquences pour les cantons et les communes	1869
3.1.3	Conséquences financières en matière de voies de recours	1869

3.2 Conséquences en matière d'informatique	1870
3.3 Conséquences en matière de statistique	1870
<b>4 Programme de la législation</b>	1870
<b>5 Relation avec le droit européen et avec le droit international</b>	1870
<b>6 Constitutionnalité</b>	1872
6.1 Remarque générale	1872
6.2 Voies de recours	1872
<b>Annexes 1 à 14</b>	<b>1874</b>
<b>Arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération (<i>Projet A 1</i>)</b>	<b>1900</b>
<b>Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération/simplification de la procédure pour les naturalisations ordinaires) (<i>Projet A 2</i>)</b>	<b>1901</b>
<b>Arrêté fédéral sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération (<i>Projet B 1</i>)</b>	<b>1904</b>
<b>Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération) (<i>Projet B 2</i>)</b>	<b>1905</b>
<b>Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Acquisition de la nationalité par des personnes d'origine suisse, émoluments et voies de recours) (<i>Projet C</i>)</b>	<b>1906</b>