

10.000

**Message
concernant la révision totale de la loi fédérale
sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse
(Loi sur la nationalité, LN)**

du2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le message concernant le projet de loi sur la nationalité.

Par ailleurs, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2006 P 06.485 Pas de naturalisation sans obtention préalable d'une autorisation d'établissement (CIP-N 10.4.2008, Groupe UDC, CIP-E 28.08.2008)

2008 M 08.3499 Bonnes connaissances d'une langue nationale et intégration réussie en tant que conditions préalables à la naturalisation (N 03.03.2010, Schmidt, E 14.06.2010)

2009 M 09.3005 Bonnes connaissances d'une langue nationale et intégration réussie en tant que conditions préalables à la naturalisation (N 28.5.09, CIP-N 08.468, E 23.9.09)

2009 P 09.3498 Etat des lieux des durées des procédures de naturalisation dans les cantons et communes (N 25.09.2009, Hodgers, N 03.03.2010)

2009 M 09.3489 Statut de séjour d'un étranger après l'annulation de sa naturalisation (N 03.03.2010, Müller, amendé E 14.06.2010, N 20.09.2010)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

....2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La loi sur la nationalité doit être soumise à une révision complète, en vue de simplifier et d'harmoniser les procédures de naturalisation et d'adapter la notion d'intégration à celle prévue par le droit des étrangers et de régler des éléments nouveaux comme la limitation de l'accès à la naturalisation ordinaire aux seuls titulaires d'une autorisation d'établissement, la réduction de la durée de séjour requise de douze ans actuellement à huit ans, la fixation de délais d'ordre pour établir les rapports d'enquête ou l'harmonisation des délais de résidence cantonaux et communaux.

Contexte

La loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité (LN ; RS 141.0) a subi un grand nombre de modifications, ce qui a nui à sa lisibilité et à sa compréhension. Le besoin d'une révision est devenu manifeste depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20). Par ailleurs, il est apparu nécessaire non seulement de redéfinir la terminologie et certaines notions et de les adapter aux textes de loi plus récents, mais aussi d'introduire de nouveaux éléments dans la loi sur la nationalité.

Contenu du projet

Comme le projet de révision concerne la majeure partie de la loi sur la nationalité, force est de parler de révision totale. Ses objectifs principaux sont les suivants:

- *assurer une large cohérence avec la loi sur les étrangers en ce qui concerne les exigences posées aux étrangers en matière d'intégration et de connaissances linguistiques;*
- *améliorer les instruments de décision (conformément au rapport du DFJP sur la violence des jeunes et à la décision du Conseil fédéral du 30 juin 2007 concernant le rapport sur les mesures d'intégration), afin de garantir que seuls les étrangers bien intégrés obtiennent la nationalité suisse;*
- *harmoniser les exigences cantonales et communales relatives aux délais de résidence (décision du Conseil fédéral du 9 mars 2007 en lien avec le rapport concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité);*
- *réduire les charges administratives des autorités cantonales et fédérales en simplifiant et en harmonisant les procédures, de même qu'en clarifiant leurs rôles respectifs en matière de naturalisation.*

Table des matières

Condensé	3
Table des matières	2
1 Partie générale	6
1.1 Contexte	6
1.2 Les principales modifications	6
1.2.1 Simplification de la procédure	6
1.2.2 Aptitude à la naturalisation	8
1.2.3 Accès à la procédure de naturalisation	12
1.2.4 Amélioration des instruments permettant de prendre les décisions	15
1.2.5 Simplification de la réintégration	16
1.3 Autres thèmes touchant la nationalité	16
1.3.1 Révocation d'une autorisation ou d'autres décisions	16
1.3.2 Adhésion à la Convention européenne sur la nationalité et à la Convention européenne sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats	17
1.4 Résultats de la procédure de consultation et position du Conseil fédéral	17
1.4.1 Concernant les grands axes du projet	18
1.4.2 Concernant l'uniformisation de la procédure	18
1.4.3 Concernant l'introduction de délais	18
1.4.4 Concernant le calcul et l'harmonisation des durées de séjour cantonale et communale	19
1.4.5 Concernant les nouvelles conditions matérielles de naturalisation	20
1.4.6 Concernant les conditions formelles (autorisation d'établissement / réduction de la durée de séjour)	20
1.4.7 Concernant le privilège accordé aux enfants et aux jeunes	21
1.4.8 Concernant l'adhésion de la Suisse à deux Conventions du Conseil de l'Europe	21
1.4.9 Divers	22
2 Commentaires des différentes dispositions	23
2.1 Titre 1: Acquisition et perte par le seul effet de la loi	23
2.1.1 Chapitre 1: Acquisition par le seul effet de la loi	23
2.1.2 Chapitre 2: Perte par le seul effet de la loi	24
2.2 Titre 2: Acquisition et perte par décision de l'autorité	24
2.2.1 Chapitre 1: Acquisitions par décision de l'autorité	24
2.2.2 Chapitre 2: Perte par décision de l'autorité	38
2.3 Titre 3: Constatation de droit	39
2.4 Titre 4: Traitement de données personnelles et assistance administrative	39
2.5 Titre 5: Voies de recours	40
2.6 Titre 6: Dispositions finales	40
2.6.1 Chapitre 1: Exécution, abrogation du droit en vigueur et modification du droit en vigueur	40
2.6.2 Chapitre 2: Dispositions transitoires	41
2.6.3 Chapitre 3: Référendum et entrée en vigueur	42

Annexe: Abrogation et modification du droit en vigueur	42
3 Conséquences pour les finances et le personnel	42
4 Relation avec le droit européen	43
5 Constitutionnalité	43

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

Le rejet, le 26 septembre 2004, du projet de loi et du projet constitutionnel visant à faciliter la naturalisation des jeunes étrangers des deuxième et troisième générations, a conduit les autorités à faire le point de la situation afin d'évaluer les attentes politiques et d'engager les mesures législatives consécutives. A cette fin, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'élaborer, jusqu'à fin 2005, un rapport sur les questions en suspens dans le domaine de la nationalité. Le 9 mars 2007, le Conseil fédéral a pris acte dudit rapport et de ses recommandations.

Le 24 septembre 2006, le peuple a accepté, à une large majorité, la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20) et la révision de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31). Les deux textes législatifs posent de nouvelles exigences aux étrangers, notamment en matière d'intégration et de connaissances linguistiques. La procédure de naturalisation, qui constitue en quelque sorte l'ultime étape d'une intégration réussie, doit tenir compte de cette évolution. Aussi la naturalisation selon la procédure ordinaire ne devrait-elle à l'avenir être possible qu'après l'octroi d'un droit de séjour durable. Cela suppose que les candidats à la naturalisation doivent déployer davantage d'efforts en matière d'intégration que n'en prévoit le droit des étrangers pour l'octroi d'une autorisation d'établissement.

Enfin, les discussions sur la violence juvénile, qui ont fait l'objet d'un rapport du Département fédéral de justice et police, daté du 11 avril 2008, et le souhait de simplifier et de raccourcir raisonnablement la procédure ont également débouché sur des propositions de modification du droit de la nationalité.

Par arrêté du 16 décembre 2009, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à l'avant-projet de révision totale de la loi sur la nationalité. La consultation s'est terminée le 22 mars 2010.

1.2 **Les principales modifications**

1.2.1 **Simplification de la procédure**

1.2.1.1 **Uniformisation de la procédure en cas de naturalisation ordinaire**

La procédure de naturalisation diffère aujourd'hui fortement d'un canton à l'autre. Jusqu'ici, la Confédération n'est guère intervenue vis-à-vis des cantons, notamment en ce qui concerne la naturalisation ordinaire, qui relève de la compétence cantonale. Cette retenue est en adéquation avec l'art. 38, al. 2, de la Constitution (Cst.; RS 101), qui dispose que la Confédération édicte uniquement des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons. Chaque canton détermine ainsi dans son droit à quelle autorité les demandes de naturalisation doivent être adressées, quel formulaire il faut utiliser, mais aussi à quel stade de la procédure et sous quelle forme les documents sont à présenter aux autorités fédérales. Selon la régle-

mentation actuelle, il arrive donc que l'Office fédéral des migrations (ODM) doive se prononcer sur l'octroi d'une autorisation fédérale bien que le canton ou la commune soit opposé à la naturalisation. Cette procédure est laborieuse et insatisfaisante. Le travail inutile est en grande partie évité lorsque les demandes de naturalisation sont déposées auprès d'un service désigné par le canton et si les dossiers ne sont transmis à la Confédération que lorsque le canton et la commune sont favorables à la naturalisation. L'autorisation de naturalisation revêt alors le caractère d'une approbation fédérale de la naturalisation cantonale et communale.

La nouvelle réglementation n'amènera pas de transfert de la compétence décisionnelle du canton à la Confédération, puisqu'il appartiendra à l'autorité cantonale de rendre la décision de naturalisation définitive après l'octroi de l'autorisation fédérale. Sous ce régime, le délai de recours contre la décision cantonale de naturalisation commence à courir lorsque le canton rend sa décision et non dès l'octroi de l'autorisation fédérale. Il peut arriver qu'un certain laps de temps s'écoule entre l'assurance cantonale de naturalisation et la décision cantonale, et que les autorités concernées aient pris entre-temps connaissance de nouveaux éléments, inattendus, concernant le candidat à la naturalisation. Si les éléments ainsi mis au jour devaient être de nature à remettre en question la naturalisation (par ex. l'ouverture d'une procédure pénale), le canton compétent devrait avoir la possibilité de rendre une décision négative même si le candidat avait obtenu auparavant une assurance de naturalisation de la part du canton. Comme jusqu'à présent, le rejet de la demande peut faire l'objet d'un recours.

1.2.1.2 Compétences de la Confédération et des cantons

Le droit en vigueur ne connaît pas de définition contraignante des rôles respectifs des autorités fédérales et cantonales concernant les points à examiner lors de l'évaluation de l'aptitude du candidat à être naturalisé. Les redondances et les malentendus ne sont dès lors pas exclus. Pour cette raison, les conflits de compétence devraient être levés dans le cadre de la révision de loi en délimitant de manière contraignante les attributions. Aussi les nouvelles dispositions règlent-elles clairement les compétences concernant les investigations en matière de sécurité et d'ordre publics et de respect de l'ordre juridique, soit des domaines où la responsabilité est commune. Il sied de définir qui maîtrise les données de chaque domaine concerné. En effet, les cantons et les communes disposent régulièrement d'informations qui ne figurent pas dans VOSTRA (banque de données sur les antécédents pénaux et les procédures pénales en suspens), comme par exemple les mesures arrêtées par le procureur des mineurs à l'égard d'un requérant, le comportement fautif à l'école d'un jeune candidat à la naturalisation ou celui des parents vis-à-vis des autorités scolaires, les indications sur les poursuites ou les dettes fiscales ou les indices de violation d'obligations découlant du droit de la famille. Logiquement, il convient d'attribuer aux cantons la responsabilité principale concernant ces investigations. Par contre, elles devraient relever de la compétence fédérale, au sens de l'art. 11 LN, lorsqu'il est question de droit pénal (procédures pénales en cours ou closes en Suisse ou à l'étranger) ou de sûreté intérieure et extérieure.

1.2.1.3 Introduction de délais d'ordre

Comme dans le droit en vigueur, l'ODM devrait pouvoir, dans le cadre de ses procédures de naturalisation (naturalisation facilitée, réintégration), charger les cantons d'effectuer les enquêtes nécessaires à la décision de naturalisation. Actuellement, la durée de production des rapports d'enquête diffère fortement de canton à canton. Aussi, la procédure selon le droit fédéral peut-elle durer beaucoup plus longtemps suivant le canton concerné. Afin d'accélérer la procédure et de faciliter sa conduite par les services cantonaux, l'introduction d'un délai d'ordre permettrait de fixer un cadre temporel à l'élaboration des rapports d'enquête. Les délais concrets peuvent être fixés au niveau de l'ordonnance. Il sera tenu compte du fait qu'il existe des cas très complexes qui nécessitent des recherches beaucoup plus longues que les cas courants. Il ressort de la consultation qu'une accélération de la procédure est souhaitée également lorsque celle-ci est en main de la Confédération. Pour donner suite à cette suggestion, la procédure fédérale sera elle aussi soumise à certains délais d'ordre qui seront fixés en détail dans l'ordonnance d'exécution.

1.2.1.4 Nouvelle réglementation en matière d'émoluments

L'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les émoluments perçus en application de la loi sur la nationalité (OE-LN; RS 141.21) fixe les tarifs et les modalités de paiement applicables à la procédure de naturalisation. Lorsque la demande a été déposée en Suisse, la Confédération facture les émoluments après la clôture de la procédure. Aussi peut-il arriver que la personne nouvellement naturalisée ne paie pas le montant dû et acquière malgré cela la nationalité suisse. Par souci d'uniformisation, la voie proposée consiste à percevoir à l'avance les émoluments s'agissant de demandes formées en Suisse, comme cela est aujourd'hui déjà le cas pour les demandes déposées à l'étranger. Lors du dépôt de la demande, le requérant devra donc fournir un récépissé de paiement en plus des autres documents requis.

1.2.2 Aptitude à la naturalisation

1.2.2.1 La notion d'intégration

Le droit actuel mentionne déjà l'intégration comme condition à la naturalisation ordinaire et à la naturalisation facilitée. Toutefois, cette notion n'est pas définie de manière précise dans l'actuelle loi sur la nationalité. Or, loin de faciliter la compréhension, l'emploi de termes identiques en droit des étrangers et en droit de la nationalité prête à confusion. Il importe donc de bien définir la terminologie utilisée.

En substance, la formulation proposée correspond dans une large mesure à ce que prévoit le droit en vigueur. Cependant, la notion d'intégration est maintenant harmonisée avec le droit des étrangers. Pour l'essentiel, elle repose sur le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des valeurs de la Cst., l'aptitude à communiquer dans l'une des langues nationales, ainsi que la volonté de participer à la vie économique et à acquérir une formation. Ce dernier élément renvoie à l'art. 4, let. d, de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE; RS 142.205). Bien que la liste des critères d'intégration figurant aux art. 12 et 20 de la loi clarifie les conditions de naturalisation, il sera nécessaire de préciser dans la

future ordonnance d'exécution les seuils d'une intégration suffisante, en tenant compte du développement du droit suisse de l'intégration (cf. le rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération).

Les nouvelles dispositions permettent aux cantons de continuer à adopter des mesures plus concrètes. Afin de garantir une meilleure intégration locale, ils peuvent par exemple prévoir que le candidat à la naturalisation ordinaire possède obligatoirement de bonnes connaissances de la langue nationale prédominante au lieu de domicile.

1.2.2.2 Cas particulier: incapacité à s'intégrer non imputable au comportement du candidat

Dans un arrêt daté du 16 décembre 2008, le Tribunal fédéral s'est prononcé sur le cas d'une personne souffrant d'un handicap physique, qui dépend de ce fait de l'aide sociale et ne peut donc remplir l'exigence de l'indépendance financière. Il a jugé que le fait d'appliquer, dans le cas d'espèce, les mêmes conditions que pour une personne non handicapée constituait un obstacle à la naturalisation qui discrimine les personnes handicapées désireuses de se faire naturaliser. Il a donc admis le recours et renvoyé la décision de naturalisation pour nouvelle décision à l'autorité inférieure (ATF 135 I 49 ss). A l'instar des personnes souffrant d'un handicap physique ou mental, celles ayant des difficultés d'apprentissage en raison de leur âge ou connaissant d'autres déficiences intellectuelles ou étant atteints d'une maladie psychique ou chronique ne sont guère en mesure de remplir les conditions de naturalisation. Il convient de prendre en considération leur situation de manière adéquate. L'on ne saurait conclure systématiquement qu'une personne ne remplit pas les critères d'intégration au motif qu'elle touche une aide sociale. Dans de telles circonstances, encore faut-il, pour que les critères d'intégration ne soient pas remplis, que la dépendance de l'aide sociale soit imputable à une faute de sa part, la faute étant avérée si le candidat à la naturalisation ne manifeste aucune volonté de participer à la vie économique.

1.2.2.3 Sécurité et ordre publics

Dorénavant, la notion d'intégration inclut le critère «sécurité et ordre publics», par quoi l'on entend notamment le respect de l'ordre juridique suisse et de l'ordre juridique étranger dans la mesure où des dispositions étrangères s'appliquent par analogie dans le droit suisse. La teneur et la signification de cette terminologie reprise du droit des étrangers (cf. art. 80 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, OASA; RS 142.201) seront précisées dans la nouvelle ordonnance sur la nationalité. A propos de la définition, il convient de se référer également aux commentaires du rapport explicatif concernant la révision de l'art. 62 LEtr. Il en ressort, d'une part, que la «sécurité publique» implique l'inviolabilité de l'ordre juridique objectif, des biens juridiques des individus et des institutions de l'Etat, d'autre part, que l'«ordre public» comprend l'ordre juridique objectif et l'ensemble des représentations non écrites de l'ordre, dont le respect doit être considéré, selon l'opinion sociale et éthique dominante, comme une condition inéluctable d'une cohabitation humaine ordonnée.

L'ordre juridique est violé par exemple lorsqu'un père ou une mère de famille organise l'excision de leur fille ou les fiançailles de leur enfant, ou lorsque les parents contraignent leur enfant à se marier. Ces comportements sont punissables en tant qu'actes préparatoires ou formes de participation à une lésion corporelle et à une contrainte. Les représentations non écrites de l'ordre comprennent notamment le respect des décisions des autorités et l'observation des obligations de droit public ou des engagements privés (par ex., absence de poursuites ou de dettes fiscales, paiement ponctuel des pensions alimentaires). Enfin, on peut affirmer que la notion de «sécurité et ordre publics» inclut obligatoirement le respect de l'ordre juridique suisse et qu'elle va même au-delà.

1.2.2.4 Respect des valeurs de la Constitution

Partie intégrante de l'intégration, le respect des valeurs de la Cst. et des valeurs universelles de la protection internationale des droits de l'homme devra, lui aussi, être précisé dans l'ordonnance sur la nationalité. Il y a notamment violation lorsque le candidat à la naturalisation rejette le monopole de la puissance publique ou l'égalité de l'homme et de la femme. Un comportement qui diverge de celui de la majorité de la population mais qui est protégé par les droits fondamentaux est conforme aux valeurs de la Cst. et ne peut être interprété en défaveur du candidat à la naturalisation.

L'extrémisme politique ou religieux est une forme particulière de non-respect des valeurs de la Cst. L'extrémisme désigne les orientations politiques qui rejettent les valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit. L'extrémisme religieux s'oppose quant à lui à la liberté de religion et de culte garantie par l'Etat (cf. rapport du 25 août 2004 sur l'extrémisme). Les personnes qui se sont par exemple ralliées à une organisation politique extrémiste et qui, par leur comportement ou leurs déclarations, professent ses idées doivent être exclues de la naturalisation au motif qu'elles sont insuffisamment intégrées. Les motifs d'exclusion devront également être mentionnés et précisés au niveau de l'ordonnance.

Dans sa motion du 9 mars 2010 (10.3067 Signature d'une charte par les candidats à la naturalisation), le Groupe CVP/PEV/PVL demande que tout candidat à la naturalisation soit tenu de signer une charte avant d'être naturalisé. Le non-respect ou la violation de la charte pourrait alors entraîner le réexamen de la naturalisation. On ne peut qu'être favorable à l'idée selon laquelle toute personne souhaitant acquérir la nationalité suisse doit déclarer, avant la naturalisation, qu'elle respectera les valeurs fondamentales de la Cst. (charte). L'art. 12, al. 1, let. b, LN constitue la base légale permettant l'instauration d'une telle charte. La teneur de la déclaration devra également être précisée dans l'ordonnance d'exécution. Cependant, le Conseil fédéral rejette la motion du Groupe PDC/PEV/PVL parce qu'il estime qu'elle va trop loin. D'après la motion, il resterait possible d'engager une procédure d'annulation après la naturalisation si la personne naturalisée ne respecte pas la charte. Selon le Conseil fédéral, en revanche, la procédure d'annulation (au sens de l'art. 36, al. 1, LN) ne devrait être ouverte que s'il s'avère ultérieurement que, lors de la signature de la charte déjà, le requérant n'était pas disposé à respecter les valeurs de la Cst. Tel serait par exemple le cas si l'intéressé avait approuvé des méthodes terroristes ou

appelé au génocide de certains groupes de population malgré qu'il ait signé la déclaration avant la naturalisation.

1.2.2.5 Aptitude à communiquer dans une langue nationale

S'agissant des connaissances linguistiques, la Confédération exige que le candidat à la naturalisation soit apte à communiquer dans l'une des langues nationales. En ce qui concerne la naturalisation ordinaire, les cantons doivent cependant rester libres d'exiger, dans leur législation, des connaissances plus étendues, par exemple des connaissances de la langue parlée au lieu de domicile. Cette répartition des compétences est conforme à l'art. 38, al. 2, Cst., selon lequel la Confédération peut édicter des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroyer l'autorisation de naturalisation.

La naturalisation facilitée, qui relève de la compétence fédérale, suppose que le requérant ait des connaissances d'une langue nationale, qui n'est donc pas forcément celle parlée au lieu de domicile. Par ailleurs, les demandes de naturalisation facilitée déposées à l'étranger excluent toute référence à une langue locale fautive de domicile en Suisse. En fonction du résultat des délibérations parlementaires, les exigences linguistiques seront fixées dans l'ordonnance sur la nationalité et tiendront compte aussi des développements du droit de l'intégration (cf. rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération). A cet égard, le concept-cadre relatif à l'encouragement des connaissances linguistiques, actuellement commandé par le Conseil fédéral à l'ODM et le curriculum de référence en matière d'encouragement de l'apprentissage linguistique par les migrants (en particulier les recommandations et des instruments en vue de procéder à un état des lieux et à une évaluation en matière linguistique qu'ils contiennent) seront déterminants. Il s'agira de garantir que le requérant comprenne une langue nationale et puisse suffisamment bien s'exprimer dans celle-ci pour communiquer de manière appropriée au quotidien et être en mesure d'exercer ses droits politiques.

1.2.2.6 Volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation

Ce critère d'intégration repose sur le principe selon lequel l'intéressé est apte à subvenir lui-même à ses besoins. Lors du dépôt de sa demande et dans les limites du prévisible, le requérant doit être en mesure de pourvoir à son entretien et à celui de sa famille grâce à son revenu, sa fortune ou des prestations de tiers auxquelles il a droit [par ex. des prestations des assurances sociales, des prestations d'entretien au titre du code civil (RS 210), des allocations cantonales de formation]. Le droit des étrangers prévoit que l'autorisation d'établissement peut être révoquée lorsque le titulaire ou une personne dont il a la charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 63, al. 1, let. c, LEtr). Dès lors qu'une personne remplit les conditions de révocation de l'autorisation d'établissement, elle ne peut répondre au critère d'intégration au sens de l'art. 12, al. 1, let. d, LN.

Lors de l'appréciation de ce critère d'intégration, l'on prend en compte la participation effective à la vie économique et l'acquisition réelle d'une formation. Font par exemple office d'indicateurs de la volonté de participer à la vie économique un

contrat de travail valable ou la preuve de l'indépendance économique (activité indépendante, etc.). Il y a volonté d'acquérir une formation lorsque l'intéressé apporte la preuve qu'il suit ou vient d'achever une formation (contrat d'apprentissage, diplôme) ou des cours de formation ou de perfectionnement.

Exceptionnellement, la volonté exprimée par le candidat à la naturalisation suffit. Aussi, l'exigence est-elle considérée comme remplie lorsque:

- le candidat apporte la preuve des efforts fournis pour trouver un emploi ou pour poursuivre une formation ou un perfectionnement;
- le travailleur à temps partiel (postes intérimaires, emplois temporaires) démontre sa volonté de subvenir lui-même à ses besoins.

Dans sa réponse à la question Hodgers du 18 mars 2010 (10.1028 Critères d'intégration des étrangers. Précisions sur le critère de la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation), le Conseil fédéral précise que « des charges d'assistance familiale constituent un motif justifiant que la personne concernée ne remplit pas le critère de la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation. Par contre, elle ne saurait être explicitement dispensée de remplir les autres critères ». Par ailleurs, il est d'avis que, lors de l'appréciation du critère, les autorités compétentes doivent prendre en considération un empêchement non fautif de prendre un emploi (par ex. des atteintes graves à la santé) et la situation individuelle de l'étranger.

1.2.2.7 Familiarité avec les conditions de vie en Suisse

Outre les critères d'intégration à proprement parler, la familiarité avec les conditions de vie en Suisse est un élément permettant de déterminer l'aptitude du candidat à la naturalisation. On peut parler de familiarité lorsqu'il a des contacts réguliers avec des citoyens suisses ou s'il participe aux activités d'une association locale. La familiarité avec les conditions locales s'exprime également à travers des connaissances sur les événements historiques marquants et sur les particularités géographiques et politiques de la Suisse. Les personnes qui obtiennent la nationalité suisse accèdent également aux droits politiques et participent à la formation de la volonté politique dans notre pays. A l'échelon fédéral, ils disposent du droit d'élire les députés au Conseil national, du droit d'être élu au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral, du droit de vote lors de référendums facultatifs ou obligatoires, du droit de signer et de déposer des initiatives populaires, de demander des référendums et de proposer des candidats pour le Conseil national. La familiarité avec les conditions de vie en Suisse, en tant que condition de naturalisation, présuppose donc également des connaissances sur les droits politiques en Suisse.

1.2.3 Accès à la procédure de naturalisation

1.2.3.1 Statut de séjour et domicile

En vue d'harmoniser le droit de la nationalité et le droit des étrangers, il y a lieu de revoir aussi les conditions formelles d'accès à la procédure de naturalisation. Partant du principe que l'acquisition de la nationalité constitue l'ultime étape de l'intégration, elle est soumise aux exigences les plus élevées. Logiquement, la natu-

ralisation ordinaire suppose que le candidat dispose du statut le plus stable conféré par le droit des étrangers, soit l'autorisation d'établissement (titre de séjour C). Les requérants d'asile (autorisation N) et les personnes admises à titre provisoire (autorisation F) ne peuvent accéder à la procédure de naturalisation, car leur statut de séjour ne revêt pas le caractère durable requis. Il en va de même pour les titulaires d'une carte de légitimation du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et les membres de leur famille. De même peut-on légitimement attendre des titulaires d'une autorisation de séjour (titre de séjour B) qu'ils obtiennent une autorisation d'établissement avant de déposer une demande de naturalisation.

Les objectifs de la présente modification correspondent, dans une large mesure, à ceux de l'initiative parlementaire déposée par le Groupe UDC, qui demande que seuls les titulaires d'une autorisation d'établissement puissent être naturalisés (06.485 initiative parlementaire. Pas de naturalisation sans obtention préalable d'une autorisation d'établissement). Les commissions des deux Chambres ont donné suite à cette initiative. Compte tenu de la présente révision, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a décidé, le 21 novembre 2008, de surseoir au traitement de la question. Le 1^{er} octobre 2010, le Conseil national a accepté de prolonger de deux ans le délai pour l'élaboration d'un projet dans ce sens.

Les conditions matérielles de l'intégration devant être remplies pour obtenir l'autorisation d'établissement, des efforts concrets d'intégration sont exigés des candidats à la naturalisation. Il convient de ce fait de relativiser l'importance du critère de la simple présence en Suisse. Par ailleurs, le droit des étrangers prévoit la possibilité d'octroyer une autorisation d'établissement de manière anticipée aux étrangers bien intégrés. En effet, ils peuvent en obtenir une au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour (art. 34, al. 4, LEtr). Cette disposition permet de récompenser les personnes qui se sont particulièrement bien intégrées en peu de temps en déployant d'importants efforts. L'incitation à une intégration rapide, prévue dans le droit des étrangers, doit aussi produire des effets dans le droit de la nationalité. Il faut éviter d'entraver les efforts des étrangers qui s'intègrent vite: ils doivent pouvoir accéder rapidement à la naturalisation. En conséquence, le projet de loi prévoit d'abaisser à huit ans la durée de séjour, qui est actuellement de douze ans. Ainsi, les personnes bien intégrées pourront déposer une demande de naturalisation après un séjour de huit ans déjà. Cependant, le projet de loi prévoit que les personnes dont l'intégration est plus lente doivent d'abord obtenir une autorisation d'établissement au titre du droit des étrangers (art. 34 LEtr), soit après un séjour d'au moins dix ans en Suisse. La nouvelle réglementation va dans le sens de l'objectif visant à n'accorder la naturalisation qu'aux personnes dont l'intégration est réussie. En même temps, elle valorise la procédure d'octroi du titre de séjour C, sans toutefois restreindre la marge d'appréciation que détiennent les cantons en matière d'octroi de l'autorisation d'établissement.

Concernant la situation des ressortissants d'Etats membres de l'UE avec lesquels la Suisse a conclu une convention d'établissement, il convient de préciser quelques éléments: ils reçoivent, après un séjour de cinq ans, une autorisation d'établissement sur la base de cette convention sous réserve de motifs de révocation. L'accord sur la libre circulation prévoit toutefois qu'un travailleur salarié ressortissant d'une Partie contractante qui occupe un emploi d'une durée égale ou supérieure à un an au service d'un employeur de l'Etat d'accueil reçoit un titre de séjour d'une durée de cinq ans au moins, à compter de la date d'octroi du titre de séjour. Celui-ci est automati-

quement prolongé pour une durée de cinq ans au moins. Lors du premier renouvellement, sa durée de validité peut être limitée, sans pouvoir être inférieure à un an, lorsque son détenteur se trouve dans une situation de chômage involontaire depuis plus de douze mois consécutifs (art. 6, annexe I, de l'accord sur la libre circulation des personnes, ALCP ; RS 0.142.112.681). Ainsi, en vertu des dispositions de l'accord sur la libre circulation, l'octroi d'une autorisation d'établissement à un ressortissant d'un Etat membre de l'UE n'est plus systématique, qu'une convention d'établissement ait été signée ou non. Par conséquent, les cantons, qui sont chargés de l'exécution du droit d'autorisation, peuvent refuser dans de tels cas d'octroyer une autorisation d'établissement en dépit de dispositions contraires convenues dans un accord d'établissement.

1.2.3.2 Harmonisation des durées de séjour cantonale et communale

Dans sa décision du 9 mars 2007 relative au rapport concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité, le Conseil fédéral s'est engagé à faire en sorte que les délais de résidence exigés par les cantons soient harmonisés en temps utile. Dans le cas où cette harmonisation se révélerait impossible, une réglementation uniforme pourrait être adoptée à l'échelle fédérale. En vue d'uniformiser le droit et de correspondre au mieux à la décision du Conseil fédéral, on propose que la durée de séjour requise aux niveaux cantonal et communal ne puisse dépasser trois ans. Il est ressorti de la consultation qu'une disposition fixant une limite supérieure était bien accueillie. Par ailleurs, il est prévu qu'en cas de changement de domicile en Suisse, la commune dans laquelle le requérant a déposé sa demande de naturalisation soit compétente de bout en bout de la procédure. Ainsi, les changements de commune et de canton n'auront plus d'incidence négative sur une procédure de naturalisation en cours. Les nouvelles dispositions prennent en considération les besoins de mobilité de l'individu et de l'économie (voir aussi les remarques relatives à l'art. 18).

1.2.3.3 Délai d'attente pour le dépôt d'une demande de naturalisation

Pour éviter qu'une personne dont la naturalisation a été annulée parce qu'obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels ne puisse reformuler immédiatement une nouvelle demande de naturalisation, il est prévu d'introduire dans la loi un délai d'attente de deux ans. Celui-ci commence à courir à l'entrée en force de l'annulation, soit après que l'on a statué sur les éventuels recours.

1.2.4 Amélioration des instruments permettant de prendre les décisions

1.2.4.1 Assistance administrative

Des autorités cantonales de naturalisation se plaignent parfois que d'autres services administratifs les privent d'informations pertinentes sous l'angle de la naturalisation. Afin de combler cette lacune, le conseiller national Marcel Scherer a déposé, le 20 décembre 2006, une motion (06.3875 Naturalisation. Bases claires) chargeant le Conseil fédéral de créer une base légale afin que les autorités de naturalisation disposent de tous les renseignements existants sur les candidats (certificat de bonne conduite, extrait du casier judiciaire, résultats des enquêtes en cours, etc.). Dans sa réponse du 21 février 2007, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Afin d'améliorer l'examen des conditions de naturalisation par les cantons et les communes, notamment celui du degré d'intégration du requérant, le rapport du Département fédéral de justice et police du 11 avril 2008 consacré à la violence des jeunes souhaite que les services compétents opèrent davantage de vérifications auprès des autorités policières, judiciaires et scolaires. Une attention particulière devrait être portée aux peines prévues par le droit pénal des mineurs (ibid., p. 45). Par ailleurs, afin d'améliorer les échanges de données entre les autorités de naturalisation et les autres autorités chargées des questions d'intégration, le rapport suggère d'introduire dans la LN un droit habilitant les autorités de naturalisation d'accéder aux données des autorités cantonales et communales (ibid. p. 46).

Les instruments de décision déterminants en matière de procédure de naturalisation concernent en partie des données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1). Le traitement, et en particulier la transmission, de telles données nécessitent une base légale formelle. S'agissant des autorités fédérales actives dans le domaine de la nationalité, la réglementation pertinente figure aux articles 49a et 49b LN en vigueur, en vertu desquels la Confédération peut communiquer aux cantons et aux communes chargés de tâches liées au domaine de la nationalité toutes données personnelles nécessaires à l'accomplissement de ces tâches. Par contre, la situation juridique concernant les procédures de naturalisation est bien différente au niveau cantonal. En matière de naturalisation, les cantons ont, à l'heure actuelle, des dispositions sur la protection des données très divergentes, voire des réglementations lacunaires. Il s'avère judicieux d'uniformiser les possibilités d'action des autorités cantonales de naturalisation et de les fonder sur une base légale unique vu que les enquêtes cantonales jouent un rôle décisif dans la procédure de naturalisation au niveau fédéral. A cet effet, la Confédération doit donc créer une base légale qui soit conforme aux dispositions relevant du droit sur la protection des données et qui habilite les organes cantonaux de naturalisation à demander certaines informations déterminantes aux autorités compétentes. La loi révisée doit ainsi prévoir un article sur l'assistance administrative (art. 45). Sur la base de cette norme de délégation, les autorités chargées de l'exécution de la LN se communiquent les données qui leur sont nécessaires pour l'examen de l'acquisition ou de la perte de la nationalité suisse (cf. le catalogue des tâches visées à l'art. 45, al. 1, let. a à e). De plus, les autres autorités fédérales, cantonales et communales sont tenues de communiquer aux autorités chargées de l'exécution de la loi sur la nationalité les données qui sont nécessaires à l'accomplissement des tâches visées à l'al. 1.

1.2.4.2 Examen des demandes de jeunes inclus dans une demande familiale

A partir de l'âge de douze ans, l'intégration du candidat à la naturalisation fait l'objet d'enquêtes spécifiques même s'il est inclus dans une demande familiale. A cet égard, il importe que les cantons se renseignent également auprès des autorités scolaires (cf. aussi les remarques relatives au ch. 1.2.4.1). Cette mesure permet de garantir que cette catégorie de personnes n'obtient la naturalisation qu'en cas d'intégration réussie.

1.2.5 Simplification de la réintégration

1.2.5.1 Conditions

Comme pour les conditions d'intégration applicables à la naturalisation facilitée et à la naturalisation ordinaire, il convient de préciser les critères de réintégration dans la nationalité suisse. Concernant la naturalisation facilitée, on demande que le candidat se soit intégré de manière réussie s'il séjourne en Suisse ou qu'il ait des « liens étroits » avec la Suisse s'il séjourne à l'étranger. Ces conditions doivent également s'appliquer à la réintégration, si bien que l'exigence générale actuelle de « liens » est remplacée par la notion de « liens étroits ». S'agissant d'une demande déposée à l'étranger, le critère des « liens étroits » correspond aux critères d'intégration applicables aux demandes déposées en Suisse. Ainsi, il est tenu compte du principe de l'égalité de traitement.

Qui plus est, la notion de « liens étroits » figure déjà dans plusieurs dispositions légales portant sur la naturalisation facilitée et la réintégration (art. 21, al. 2, 23, al. 2, 28, al. 1, let. b, 31b, al. 1, 58a, al. 1 et 3, et art. 58c, al. 2, LN). Le recours à une notion uniforme s'impose pour des raisons d'égalité de traitement et de sécurité du droit. Le terme sera précisé et concrétisé dans l'ordonnance d'exécution.

L'actuelle LN prévoit trois formes de réintégration, selon que le candidat a perdu la nationalité suisse par péremption (art. 21 LN), par libération (art. 23 LN) ou par mariage selon le droit en vigueur jusqu'à fin 1991 (art. 58 LN). Aussi les conditions de réintégration diffèrent-elles en partie. Il convient de simplifier cette réglementation. Une seule disposition devrait suffire pour les personnes ayant perdu la nationalité suisse, indépendamment de la façon dont elles l'ont perdue.

Une demande de réintégration peut être déposée dans un délai de dix ans. Le nouveau droit doit également permettre de réintégrer la nationalité perdue une fois le délai de dix ans écoulé. Dans ce cas, il sera exigé que le candidat ait séjourné au moins trois ans en Suisse.

1.3 Autres thèmes touchant la nationalité

1.3.1 Révocation d'une autorisation ou d'autres décisions

Le droit des étrangers en vigueur ne règle pas la question du statut d'une personne dont la naturalisation a été annulée. Le Tribunal fédéral a comblé cette lacune dans l'arrêt jurisprudentiel du 12 novembre 2008 (ATF 135 II 1 ss), selon lequel une

personne dont la naturalisation facilitée a été annulée retrouve son statut juridique antérieur en tant que découlant de l'autorisation pour autant qu'aucun motif d'extinction ou de révocation ne soit entre-temps apparu. Les dispositions proposées (cf. art. 62 et 63 LEtr) reprennent les principes énoncés par le Tribunal fédéral. Le règlement du statut répond aux souhaits exprimés dans la motion Müller amendée du 2 juin 2009 (09.3489 Statut de séjour d'un étranger après l'annulation de sa naturalisation).

1.3.2 Adhésion à la Convention européenne sur la nationalité et à la Convention européenne sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats

Bien qu'elle ne touche pas directement le texte de la LN, la question de l'adhésion de la Suisse à la Convention du Conseil de l'Europe du 6 novembre 1997 sur la nationalité (STE 166) et à la Convention européenne du 19 mai 2006 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STE 200) relève de la même thématique. La Suisse est membre du Conseil de l'Europe depuis 1963.

La STE 166 représente la première codification internationale des principes essentiels en matière de droit de la nationalité. L'interdiction de la discrimination lors de la naturalisation constitue l'un de ses principaux objectifs. Dépourvue jusqu'à fin 2008, au niveau fédéral, d'un droit de recours contre les décisions de naturalisation discriminatoires et vu que ce domaine ne connaît aucune réserve, la Suisse était dans l'impossibilité d'adhérer à la convention. Or l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2009, de la modification du droit de la nationalité (RS 141.0, art. 15b en relation avec l'art. 51) a introduit, au niveau cantonal, un droit de recours contre les décisions de naturalisation discriminatoires.

La STE 200 prévoit que tout individu qui, au moment de la succession d'Etats, possédait la nationalité de l'Etat prédécesseur et qui est ou deviendrait apatride par suite de la succession d'Etats a droit à la nationalité de l'Etat successeur. Bien que la Suisse ne soit pas directement concernée – la convention s'applique avant tout en cas de transfert d'une région d'un Etat à un autre, de fusion d'Etats, de liquidation d'un Etat ou de détachement d'une ou de plusieurs régions d'un Etat –, son adhésion soulignerait ses positions en matière de lutte contre l'apatridie au niveau international.

1.4 Résultats de la procédure de consultation et position du Conseil fédéral

L'avant-projet de révision totale de la loi sur la nationalité a été mis en consultation du 16 décembre 2009 au 22 mars 2010. Les 26 cantons, six partis politiques, sept associations économiques ou professionnelles et 32 autres organismes se sont exprimés, soit en tout 71 prises de position, qui ont porté plus particulièrement sur les points ci-après.

1.4.1 Concernant les grands axes du projet

Les participants à la consultation sont en majorité favorables aux grands axes du projet (22 cantons, trois partis politiques, quatre associations économiques ou professionnelles ainsi que quinze autres participants). Les prises de position négatives connaissent divers motifs, en partie contradictoires. Certaines rejettent par exemple la proposition de fixer l'autorisation d'établissement en tant que condition de naturalisation et la réduction de la durée de séjour. Des voix éparses critiquent aussi le fait que les répercussions financières sur les cantons et les communes sont vagues et que le projet porte atteinte à l'autonomie cantonale.

1.4.2 Concernant l'uniformisation de la procédure

Le projet vise à améliorer de manière significative les procédures en les uniformisant. En inscrivant dans la loi que les demandes de naturalisation doivent être déposées auprès du canton (art. 25) et que la Confédération n'examinera les demandes qu'au terme des procédures cantonales et communales (art. 13), on évitera à l'avenir les chevauchements et les redondances lors des procédures de naturalisation ordinaire ou facilitée.

En ce qui concerne la naturalisation ordinaire, le nouvel art. 13 obtient l'aval de 16 cantons, des partis politiques et de six associations économiques ou professionnelles. Les avis défavorables (dix cantons) déplorent que la réglementation prévue empiète sur le droit et la souveraineté des cantons.

S'agissant des naturalisations facilitées, qui relèvent de la compétence fédérale, la majorité des participants est favorable à ce que la procédure se déroule de manière identique à celle appliquée lors des naturalisations ordinaires. Mais onze cantons y sont opposés. Les cantons sont en revanche unanimes à demander à être indemnisés pour le surplus de travail qui pourrait en résulter. En outre, plusieurs d'entre eux rejettent expressément la prise en charge par les cantons des frais de personnel et d'infrastructure inhérents aux tâches incombant à la Confédération. Aussi, les demandes concernant les procédures fédérales devraient-elles être déposées comme jusqu'à présent auprès de la Confédération.

1.4.3 Concernant l'introduction de délais

En vue d'accélérer les procédures, le projet de loi veut habiliter la Confédération à fixer des délais d'ordre à l'égard des cantons pour effectuer les enquêtes prévues (art. 34). Quatorze cantons et trois partis approuvent la proposition. Quelques participants souhaitent cependant que le délai soit prolongé à une année, d'autres estiment par contre que trois mois suffisent. Onze cantons et deux partis sont opposés aux délais d'ordre, parce qu'il s'agit, à leurs yeux, d'une atteinte disproportionnée à la souveraineté cantonale en matière de procédure et d'organisation. De surcroît, les dossiers s'amasseraient surtout au niveau fédéral.

L'art. 14 de l'avant-projet prévoit un délai de six mois à compter du dépôt de la demande pour rendre la décision de naturalisation. Douze cantons et cinq partis politiques se prononcent en faveur de la proposition. Quatorze cantons la rejettent parce qu'elle porte atteinte à la souveraineté cantonale en matière de procédure ou parce qu'ils doutent de son applicabilité. Plusieurs participants à la procédure propo-

sent des délais plus longs ou une possibilité de prolongation dans des cas particuliers.

1.4.4 Concernant le calcul et l'harmonisation des durées de séjour cantonale et communale

Afin d'assurer la cohérence avec la LEtr et d'harmoniser davantage les réglementations cantonales, le projet de loi sur la nationalité prévoit que, dorénavant, seuls les séjours au titre d'une autorisation d'établissement, d'une autorisation de séjour ou d'une admission provisoire devraient être pris en compte (art. 33). Si seize cantons, quatre partis politiques, trois associations économiques ou professionnelles et neuf autres participants à la consultation approuvent la réglementation, quelques-uns d'entre eux estiment toutefois qu'elle ne va pas assez loin. Selon ces participants, les séjours au titre d'une admission provisoire ne devraient pas être comptés non plus. Un canton demande que la prise de domicile effective soit substituée au statut de séjour, ce qui constituerait un changement des conditions d'admission. Sept cantons, deux partis politiques, deux associations économiques ou professionnelles et onze autres participants à la procédure déclinent la proposition, avant tout parce que la réglementation proposée hausserait fortement le seuil d'accès à la procédure de naturalisation.

Dans l'avant-projet, on s'est efforcé de prendre en considération les exigences de la mobilité sociale et professionnelle en atténuant les entraves à la naturalisation qu'entraîne un changement de domicile (art. 18). Dans cette perspective, l'avant-projet proposait deux variantes concernant la fixation d'une durée de séjour maximale lorsque le candidat à la naturalisation change de domicile. La première variante proposait un cadre très général (la durée de séjour requise ne doit pas dépasser celle normalement nécessaire à une intégration réussie), la seconde une limite supérieure fixe de trois ans. Lors de la consultation, la variante 1 a été nettement rejetée par 20 cantons, quatre partis politiques et trois associations économiques ou professionnelles. Seulement quatre cantons, un parti politique, deux associations économiques ou professionnelles se sont exprimés en faveur de cette variante. La variante 2 a quant à elle trouvé un accueil favorable auprès de 16 cantons, quatre partis politiques et quatre associations économiques ou professionnelles, contre neuf cantons, un parti politique et deux associations économiques ou professionnelles.

La question relative à la prise en compte de la durée de séjour en cas de changement de domicile au sein du canton ou dans un autre canton a donné un résultat similaire à celle des variantes, puisque la préférence a été accordée à la proposition inhérente à la variante 2 (20 cantons, quatre partis politiques, quatre associations économiques ou professionnelles favorables, quatre cantons et un parti politique défavorables). Afin de garantir la plus grande mobilité possible, une majorité des participants à la consultation est favorable à la prise en compte de la durée de séjour en cas de changement de domicile au sein du canton ou dans un autre canton. En outre, il a été suggéré qu'en cas de changement de domicile en Suisse, la commune ou le canton dans lequel la demande de naturalisation a été déposée reste compétent jusqu'au terme de la procédure.

1.4.5 Concernant les conditions matérielles de naturalisation

Les conditions matérielles sont fixées dans le nouvel art. 11. L'ancienne formule «respect de l'ordre juridique suisse» y a été remplacée par celle de «respect de la sécurité et de l'ordre publics». Tant les conditions matérielles de naturalisation prévues à l'art. 11 que les critères d'intégration fixés aux art. 12 et 20 (respect de la sécurité et de l'ordre publics, respect des valeurs de la Cst., aptitude à communiquer dans une langue nationale, volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation) ont été très favorablement accueillis, puisque respectivement 21 et 26 cantons ainsi que deux et cinq partis politiques souscrivent aux propositions relatives aux critères d'intégration.

1.4.6 Concernant les conditions formelles (autorisation d'établissement / réduction de la durée de séjour)

Les conditions formelles de naturalisation sont en fait des conditions d'accès à la procédure. Afin d'assurer la cohérence maximale avec le droit des étrangers, le candidat à la naturalisation devra être titulaire d'une autorisation d'établissement (art. 9, al. 1, let. a). Vu que l'octroi de celle-ci présuppose que les conditions matérielles, à savoir une intégration réussie, sont remplies, ce qui requiert de la part du candidat à la naturalisation qu'il déploie des efforts en vue de s'intégrer, le critère de la simple présence en Suisse ne saurait suffire. A cela s'ajoute que les dispositions du droit des étrangers visant à stimuler une intégration rapide de l'étranger devraient trouver un pendant dans le droit de la nationalité. Logiquement, l'exigence formelle de la durée de séjour a été réduite de douze à huit ans (art. 9, al. 1, let. b).

20 cantons, quatre partis politiques, une association économique ou professionnelle et neuf autres participants à la consultation trouvent qu'il est juste d'exiger une autorisation d'établissement. Par contre, six cantons, deux partis politiques et cinq associations économiques ou professionnelles ainsi que de 18 autres participants à la consultation rejettent ce durcissement des exigences. Ils déplorent en particulier que les dispositions restrictives du droit des étrangers soient reprises ici dans la mesure où le statut de l'intéressé ne fournit guère d'information sur son degré d'intégration. Les critiques font notamment valoir qu'il est disproportionné d'exclure les personnes qui ne sont pas titulaires d'une autorisation d'établissement, que la mesure est discriminatoire à l'égard des ressortissants d'Etats tiers et des personnes handicapées et qu'elle constitue un net durcissement à l'égard des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Le nouveau principe selon lequel la naturalisation ordinaire requière une autorisation d'établissement désavantagerait notamment les enfants, puisqu'une admission provisoire (autorisation F) ou une autorisation de séjour à l'année (autorisation B) leur suffit aujourd'hui.

On objectera qu'en ce qui concerne l'octroi d'autorisations d'établissement la LEtr prévoit expressément des facilités pour les enfants. Les enfants étrangers de moins de douze ans d'un ressortissant suisse (art. 42, al. 4, LEtr) ou d'un titulaire d'une autorisation d'établissement (art. 43, al. 3, LEtr) ont droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement. En outre, la présente révision tient compte également des intérêts des jeunes lors du calcul de la durée de séjour, puisqu'il est prévu que le temps que le requérant a passé en Suisse entre l'âge de dix et de vingt ans compte double (art. 9, al. 2, LN). Enfin, il convient de rappeler que la LEtr prévoit qu'en cas d'intégration réussie, les jeunes peuvent eux aussi se voir octroyer une autorisation

d'établissement au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour (art. 34, al. 4, LEtr).

S'agissant des enfants admis à titre provisoire enfin, il faut se souvenir que ce statut découle fréquemment du fait qu'il s'agit d'une mesure décidée en remplacement du renvoi (art. 83 LEtr). Or la LEtr prévoit que ces personnes peuvent obtenir une autorisation de séjour si elles résident en Suisse depuis plus de cinq ans (art. 84, al. 5, LEtr), ce qui représente pour elles alors un titre de séjour sûr. La nouvelle réglementation disposant que seuls les titulaires d'une autorisation d'établissement peuvent être naturalisés constitue, pour les personnes admises provisoirement, un durcissement par rapport à la situation actuelle. Il s'avère cependant approprié et proportionnel dans la mesure où, par définition, une admission provisoire ne devrait pas conduire à un séjour durable en Suisse.

En ce qui concerne la situation des réfugiés, il convient de rappeler qu'en vertu du droit en vigueur, les réfugiés reconnus ont droit à une autorisation d'établissement cinq ans après leur entrée en Suisse (art. 60, al. 2, LAsi).

16 cantons, trois partis politiques et quatre associations économiques ou professionnelles se félicitent de la réduction de la durée de séjour prévue pour la procédure de naturalisation ordinaire. Ils se félicitent que les personnes qui déploient de gros efforts en vue de s'intégrer rapidement soient ainsi récompensées. Si la disposition devait être acceptée, il faudrait, selon eux, supprimer la clause selon laquelle les années passées en Suisse pendant la minorité comptent double. Dix cantons, trois partis politiques et deux associations économiques ou professionnelles s'opposent à la réduction de la durée de séjour. A leurs yeux, rien ne garantit une intégration réussie après huit ans; de surcroît, la réduction du délai ne contribuerait pas à accélérer l'intégration. Certains d'entre eux plaident en faveur d'une disposition demandant que le candidat à la naturalisation ait été titulaire d'une autorisation d'établissement pendant cinq au moins. Quelques-uns demandent également l'introduction d'une obligation de domicile.

1.4.7 Concernant le privilège accordé aux enfants et aux jeunes

Comme dans le droit en vigueur, il est prévu que le temps passé en Suisse entre l'âge de dix et vingt ans compte double (art. 9, al. 2). Quinze cantons et cinq partis politiques se sont ralliés à cette proposition, dix cantons la rejettent parce qu'elle privilégie les enfants et les jeunes. Plusieurs participants à la consultation souhaitent restreindre cet avantage dans la mesure où la durée de séjour requise est réduite. Ils proposent d'introduire par exemple un délai minimum ou de restreindre la catégorie d'âges bénéficiant du doublement des années.

1.4.8 Concernant l'adhésion de la Suisse à deux conventions du Conseil de l'Europe

La majorité des participants à la procédure de consultation se disent favorables à l'adhésion de la Suisse aux deux conventions (17 cantons, trois partis, trois associations économiques ou professionnelles et neuf autres participants y sont favorables tandis qu'un canton, deux partis, une association économique ou professionnelle et

deux autres participants y sont défavorables). Cinq cantons ont renoncé à prendre position.

Cependant, les participants sont majoritairement contre l'idée d'associer l'adhésion à la présente révision (quinze cantons, deux partis politiques, deux associations économiques ou professionnelles et neuf autres participants à la consultation y sont défavorables tandis que sept cantons, trois partis, trois associations économiques ou professionnelles et cinq autres participants y sont favorables).

C'est pourquoi l'adhésion aux deux conventions devra être examinée après la révision totale de la loi, car on saura alors seulement si elles sont respectées à la lettre ou s'il convient d'émettre des réserves. L'adhésion constituerait une déclaration de principe en faveur de la coopération avec le Conseil de l'Europe, sans qu'il en découle de nouvelles obligations pour la Suisse.

1.4.9 Divers

Plusieurs participants à la procédure de consultation ont suggéré de prévoir des facilités en faveur de la troisième génération issue de l'immigration. D'autres propositions visent à mettre sur un pied d'égalité les conjoints et les partenaires enregistrés. Selon le droit constitutionnel en vigueur, la Confédération règle de manière générale et exhaustive l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par filiation, par mariage ou par adoption (art. 38, al. 1, Cst.). L'acquisition de la nationalité par filiation est régie par le principe du *ius sanguinis*. Cependant, la naturalisation des étrangers de la troisième génération est facilitée en vertu du *ius soli*. Or, ce principe n'est pas prévu dans la Cst., raison pour laquelle celle-ci devrait être complétée et révisée. L'initiative parlementaire Marra du 9 juin 2008 (08.432 La Suisse doit reconnaître ses enfants), selon laquelle les étrangers de la troisième génération doivent bénéficier d'une naturalisation facilitée, prévoit une telle révision de la Cst. Elle a cependant été provisoirement suspendue (décision de la CIP-N du 10 septembre 2010).

Les facilités accordées aux étrangers qui sont des partenaires enregistrés de ressortissants suisses présupposent elles aussi une modification constitutionnelle. Selon la conception qui prévaut aujourd'hui, le législateur entend par mariage une relation monogame au sens traditionnel, c'est-à-dire une union entre un homme et une femme (cf. le message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale ; FF 1997 I 1).

Une modification de la Cst. tenant compte de ces propositions peut être examinée indépendamment de la présente révision.

1.5 Modification du projet suite à la procédure de consultation

Compte tenu des résultats de la procédure de consultation, diverses modifications ont été apportées au projet de loi:

1.5.1 Uniformisation des procédures

Pour répondre à un souhait des cantons, on a renoncé à la réglementation disposant que les demandes de naturalisation facilitée doivent être déposées auprès du canton de domicile.

1.5.2 Introduction de délais

La durée de validité de l'autorisation de naturalisation passe de six mois à une année (art. 14). Cette prolongation répond aux besoins pratiques.

Des délais d'ordre sont dorénavant fixés en ce qui concerne la procédure devant les autorités fédérales (art. 34). Les réglementations seront précisées dans l'ordonnance d'exécution.

1.5.3 Calcul et harmonisation de la durée de séjour cantonale et communale

Le plafond de la durée de séjour cantonale et communale en cas de transfert de domicile dans une autre commune ou un autre canton est fixé à trois ans. A la demande des participants à la procédure de consultation, on a introduit dans la loi une disposition selon laquelle la commune auprès de laquelle la demande de naturalisation a été déposée restera compétente jusqu'au terme de la procédure de naturalisation.

1.5.4 Enfants et jeunes privilégiés

Comme prévu initialement, le temps que le candidat à la naturalisation a passé en Suisse entre l'âge de dix et de vingt ans compte double, bien que la durée de séjour requise soit réduite à huit ans. Afin de répondre à la demande d'une partie des participants à la procédure de consultation, le séjour effectif des enfants et jeunes concernés devra avoir duré six ans au minimum (art. 9, al. 2). En outre, ils doivent être titulaires d'une autorisation d'établissement.

1.5.5 Adhésion de la Suisse à deux conventions du Conseil de l'Europe

L'adhésion de la Suisse à la Convention européenne sur la nationalité et à la Convention européenne sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats doit être examinée indépendamment de la présente révision. En effet, ce n'est qu'une fois cette révision terminée que l'on saura si ces conventions sont respectées à la lettre ou s'il convient d'émettre des réserves.

2 Commentaires des dispositions

Titre 1: Acquisition et perte par le seul effet de la loi

Chapitre 1: Acquisition par le seul effet de la loi

Art. 1 Acquisition par filiation

Cette disposition correspond à l'actuel art. 1 LN. La let. a règle les cas dans lesquels les parents sont déjà mariés lors de la naissance de l'enfant. S'ils ne sont pas mariés ou s'ils ne se marient que par la suite, c'est l'al. 2 qui trouve application. L'enfant étranger né avant le 1^{er} janvier 2006, dont le père suisse épouse ultérieurement la

mère de l'enfant, est soumis à la nouvelle disposition transitoire de l'art. 51, al. 3 (cf. également les remarques relatives à l'art. 51, al. 3).

Art. 2 *Droit de cité cantonal et communal*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 4 LN.

Art. 3 *Enfant trouvé*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 6 LN, à la différence toutefois que c'est le lieu où l'enfant a été trouvé qui est déterminant pour l'octroi du droit de cité, vu qu'il est toujours déterminable immédiatement, et non plus l'endroit où il a été abandonné.

Art. 4 *Adoption*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 7 LN.

Chapitre 2: Perte par le seul effet de la loi

Art. 5 *Perte par annulation du lien de filiation*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 8 LN.

Art. 6 *Perte par adoption*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 8a LN.

Art. 7 *Perte ensuite de la naissance à l'étranger*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 10 LN.

Art. 8 *Droit de cité cantonal et communal*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 11 LN.

Titre 2: Acquisition et perte par décision de l'autorité

Chapitre 1: Acquisition par décision de l'autorité

Section 1: Naturalisation ordinaire

Art. 9 *Conditions formelles*

L'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation présuppose que lors du dépôt de sa demande, le requérant soit titulaire d'une autorisation d'établissement et qu'il apporte la preuve qu'il a séjourné en Suisse pendant huit ans, dont l'année précédant le dépôt de la demande. Pour de plus amples explications concernant cette disposition, voir les ch. 1.2.3.1 et 1.4.6.

Cette disposition est conforme au droit en vigueur, qui prévoit que le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus compte double. Le maintien de cette réglementation dans le nouveau droit se justifie d'autant plus que le facteur de l'intégration est appelé à jouer un rôle de plus en plus important. En effet, l'expérience montre que l'acquisition de connaissances linguistiques, qui est essentielle, est plus rapide chez les jeunes que chez les adultes. En outre, la formation scolaire et professionnelle leur offre l'occasion de se familiariser avec les conditions de vie locales, ce qui contribue en règle générale à créer des attaches avec la Suisse. Cependant, une durée de séjour minimale de six ans permettra d'éviter qu'en raison de la réduction de la durée de séjour à huit ans les jeunes puissent déposer une demande de naturalisation après quatre ans déjà. En exigeant une durée de séjour minimale de six ans, le projet s'inscrit dans le prolongement de la réglementation en vigueur qui privilégie les jeunes en ce qui concerne les conditions formelles d'accès à la procédure de naturalisation.

Dans le droit en vigueur, des délais de séjour plus courts s'appliquent lorsque les conjoints possédaient tous deux une nationalité étrangère au moment du mariage et que l'un d'eux avait ensuite demandé la naturalisation. Les délais raccourcis s'appliquent aussi bien aux conjoints formant simultanément une demande (art. 15, al. 3, LN) qu'au requérant dont le conjoint a déjà été naturalisé à titre individuel (art. 15, al. 4, LN). Le maintien de cette réglementation ne se justifie pas, vu que le nouveau droit accorde davantage de poids à l'intégration et que la durée de séjour requise devrait être réduite de douze à huit ans. Si les conjoints comptent déposer une demande ensemble, on peut légitimement attendre d'eux qu'ils aient chacun séjourné huit ans en Suisse avant de déposer leur requête. Cependant, chacun des conjoints est libre, comme selon le droit en vigueur, de déposer une demande individuelle s'il remplit les conditions de naturalisation.

Art. 10 *Durée de séjour spéciale en cas de partenariat enregistré*

Il suffit au partenaire enregistré d'un ressortissant suisse d'avoir séjourné en Suisse pendant cinq ans en tout, dont l'année qui précède la requête, et d'avoir vécu en partenariat enregistré avec lui depuis trois ans. Ce traitement privilégié, déjà prévu par le droit en vigueur, doit être repris dans le nouveau droit. En principe, le partenaire doit posséder la citoyenneté suisse lors de l'enregistrement du partenariat. Il peut y être dérogé uniquement lorsqu'il a acquis la nationalité suisse, après l'enregistrement, par naturalisation facilitée ou par réintégration parce que l'un des parents est suisse (mais non en cas de naturalisation ordinaire ou facilitée qui ne reposerait pas sur la filiation avec un père ou une mère suisse). La filiation du conjoint suisse est en l'occurrence déterminante. L'al. 2 doit permettre de tenir compte de ces cas spéciaux.

Art. 11 *Conditions matérielles*

Les conditions matérielles de l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation sont une intégration réussie (let. a), la familiarité avec les conditions de vie en Suisse (let. b) et l'absence d'atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. c). En ce qui concerne les critères d'aptitude des let. a et b, se référer au ch. 1.2.2.

L'absence d'atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. c) est un critère qui figure déjà dans le droit actuel. Il est prévu qu'il soit examiné comme

jusqu'à présent par la Confédération, et non par les cantons ou les communes. Si des indices donnent à penser que le requérant ne remplit pas ce critère, les cantons sont tenus d'y porter attention lors de l'examen relatif au respect de la sécurité et de l'ordre publics.

Art. 12 *Critères d'intégration*

La terminologie du droit de la nationalité est harmonisée avec celle du droit des étrangers. Aussi la notion d'intégration est-elle remplacée par l'expression « intégration réussie » et précisée. Selon l'art. 15, une intégration réussie se manifeste en particulier par le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des valeurs de la Cst., l'aptitude à communiquer dans une langue nationale et la volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation.

Pour de plus amples explications, voir le chap. 1.2.2.

Une déficience corporelle, psychique ou mentale ou encore une maladie chronique peuvent conduire à ce qu'une personne ne soit pas en mesure de remplir tout ou partie des critères d'intégration mentionnés à l'art. 15, al. 1, let. c et d, pour des motifs qui ne lui sont pas imputables. Tel est par exemple le cas lorsque le requérant souffre de déficiences cognitives qui entravent ou empêchent l'apprentissage d'une langue nationale, l'aptitude à communiquer dans cette langue, ou encore la participation à la vie économique ou, de manière générale, toute formation.

Exiger d'un requérant connaissant une telle déficience qu'il remplisse les critères d'intégration pourrait désavantager les personnes handicapées qui souhaitent acquérir la nationalité suisse, voire empêcher leur naturalisation. Se prononçant sur l'indépendance financière en tant que condition de naturalisation, le Tribunal fédéral juge – en relation avec la possibilité de subvenir à ses propres besoins en tant que condition de naturalisation – que lorsque le désavantage ne se justifie pas pour des motifs qualifiés, on est en présence d'une discrimination (indirecte) au sens de l'art. 8, al. 2, Cst. (cf. ATF du 16 décembre 2008, 1D_19/2007). Par ailleurs, cette réglementation tient compte de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, entrée en vigueur le 3 mai 2008, à laquelle la Suisse envisage d'adhérer. Cet instrument universel reconnaît explicitement les droits des personnes handicapées et vise à promouvoir l'égalité des chances des handicapés. L'art. 12, al. 2, oblige de ce fait à prendre en compte de manière appropriée la situation des personnes qui, pour des raisons psychiques ou physiques, ne remplissent pas les critères d'intégration prévus à l'art. 12, al. 1, let. c et d.

L'octroi de l'autorisation de naturalisation présuppose que les conditions fixées aux art. 11 et 12 soient remplies. Cet examen est effectué par les autorités cantonales et communales compétentes. Normalement, l'ODM n'examine que le respect de l'ordre juridique suisse (inclus dans le terme générique « sécurité et ordre publics »; cf. également les remarques relatives à l'art. 12), c.-à-d. l'existence de peines antérieures ou de procédures pénales en cours, ainsi que l'absence de menace pour la sûreté intérieure et extérieure. Ce procédé correspond dans une large mesure à la pratique actuelle et va dans le sens des conclusions du rapport précité sur la nationalité.

Il ressort du nouvel art. 14 que l'autorisation est octroyée pour un canton donné.

Le nouveau système ne prévoit ni limitation temporelle ni prolongation de l'autorisation, puisqu'elle n'est octroyée qu'en fin de procédure, après que la com-

mune et le canton ont rendu leur décision et vu que le canton dispose ensuite d'un délai d'un an pour rendre la décision de naturalisation définitive.

Art. 13 *Procédure de naturalisation*

La demande de naturalisation ordinaire doit être déposée auprès du canton ou de la commune, ce qui est du reste déjà le cas dans pratiquement tous les cantons. Aux termes de l'al. 1, le canton désigne l'autorité à laquelle la demande de naturalisation doit être adressée. Il peut s'agir d'une autorité cantonale ou communale.

L'al. 2 prévoit que la commune ne transmet la demande de naturalisation à l'ODM que si, au terme de l'examen cantonal (ou des vérifications par la commune si le droit cantonal le prévoit), rien ne s'oppose à la naturalisation, c.-à-d. que les autorités cantonales soutiennent la demande de naturalisation dans la forme prévue par le droit cantonal (proposition positive, assurance d'obtenir le droit de cité, etc.). On évite ainsi que les demandes que le canton ou la commune comptent rejeter ne soient transmises pour traitement à la Confédération.

Selon l'al. 3, enfin, l'ODM accorde l'autorisation de naturalisation si toutes les conditions formelles et matérielles sont remplies. L'autorisation est transmise à l'autorité cantonale de naturalisation, qui rend la décision de naturalisation. Selon la répartition des rôles en vigueur, la décision de naturalisation ressortit au canton mais nécessite l'autorisation fédérale. L'instance cantonale est ainsi obligée d'ouvrir encore une fois le dossier, ce qui peut paraître fastidieux mais se justifie cependant compte tenu des simplifications de procédure obtenues dans le cadre de la révision de loi.

Dans l'autorisation fédérale de naturalisation, il est précisé que les enfants nés pendant la procédure de naturalisation qui ne sont pas mentionnés dans l'autorisation sont inclus dans la naturalisation des parents sans qu'il soit nécessaire de la compléter en conséquence. On évite ainsi un travail administratif supplémentaire.

Art. 14 *Décision cantonale de naturalisation*

Aux termes de l'al. 1, l'autorité cantonale compétente doit rendre la décision de naturalisation dans un délai d'un an à compter de l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. De cette manière, on diminue le risque que de nouvelles circonstances ne surviennent après l'octroi de l'autorisation de naturalisation, qui, si elles avaient été connues, auraient conduit au rejet de ladite autorisation. En guise d'ultime contrôle, les cantons sont tenus, avant d'octroyer la nationalité, de consulter le casier judiciaire informatisé des jugements pénaux (banque de données VOSTRA), une démarche qui sera réglementée dans l'ordonnance d'exécution. Passé ce délai, l'autorisation échoit. En pratique, l'extinction de l'autorisation de naturalisation restera exceptionnelle, vu qu'elle est accordée après l'approbation communale et cantonale et que le canton peut en règle générale rendre rapidement sa décision. Si l'autorisation fédérale de naturalisation échoit alors que le candidat à la naturalisation remplit encore les conditions de naturalisation, le canton en demande une nouvelle. La prolongation de l'autorisation, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'est plus judicieuse, vu que le canton pourra rendre sans difficulté sa décision définitive en l'espace d'une année. Si, exceptionnellement, la décision n'intervient pas dans ce

délaï, il se justifie que le canton demande une nouvelle autorisation en lieu et place d'une prolongation. Selon le droit en vigueur, la prolongation présuppose du reste que l'on vérifie si les conditions de la Confédération sont remplies, c'est-à-dire notamment si l'intéressé se conforme à l'ordre juridique suisse et s'il ne compromet pas la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

L'al. 2 prévoit que l'autorité cantonale compétente refuse la naturalisation lorsque des faits qui auraient motivé un refus de la part du canton ou de la commune sont portés à sa connaissance après l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. En cas de refus, la décision est susceptible de recours à l'échelon cantonal. En ce qui concerne l'autorisation fédérale de naturalisation, aucune disposition particulière ne s'impose étant donné que sa durée de validité est limitée à un an. Si l'instance cantonale de recours parvient à la conclusion que les conditions de naturalisation sont remplies et que l'autorisation fédérale de naturalisation est alors échue, l'ODM accorde une nouvelle autorisation sur la base des pièces disponibles.

L'al. 3 dispose que le droit de cité communal et cantonal et la nationalité suisse ne sont réellement acquis que lors de l'entrée en force de la décision cantonale de naturalisation.

Art. 15 *Procédure cantonale*

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel art. 15a LN.

Art. 16 *Obligation de motiver la décision*

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel art. 15b LN.

Art. 17 *Protection de la sphère privée*

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel art. 15c LN. Cependant, dans un souci de cohérence, l'expression «durée de séjour», qui figure dans la LEtr, a été substituée à celle de «durée de résidence» à l'al. 2, let. b. Le texte de l'al. 2, let. c, correspond également au droit des étrangers. Il subit une légère modification par rapport à la formulation actuelle (le terme «intégration dans la société suisse» est remplacé par «intégration réussie»; cf. également les remarques relatives au ch. 1.2.2).

Outre la nationalité et la durée de séjour, il est prévu de communiquer d'autres informations, pour autant qu'elles soient indispensables pour déterminer si le candidat remplit les conditions de la naturalisation. Le cas échéant, on pourra ainsi mentionner l'affiliation à une association locale, les compétences linguistiques ou d'autres connaissances clairement définies qui indiquent le degré d'intégration du candidat dans la société suisse. Cette exception ne légitime cependant pas la publication de toutes les informations personnelles du candidat à la naturalisation (cf. le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 27 octobre 2005 sur l'initiative parlementaire 03.454 «Loi sur la nationalité. Modification»). Les informations reconnues comme particulièrement sensibles et qui sont sans rapport avec l'examen de la demande de naturalisation, telles que celles portant sur la santé, l'appartenance ethnique, les opinions religieuses, philosophiques, politiques et syndicales, sont ainsi exclues d'emblée de toute publication. De manière générale, plus le cercle des destinataires de ces informations est important, plus il faut veiller à la protection de la vie privée du demandeur. Aussi l'al. 3 dispose-t-il –

à l'instar du droit en vigueur – que les cantons doivent tenir compte du cercle des destinataires lorsqu'ils choisissent les informations destinées à être publiées.

Art. 18 *Durée de séjour cantonale et communale*

La nouvelle réglementation prend en considération les besoins actuels de mobilité de l'individu et de l'économie. Elle répond à un souhait qui avait été exprimé dans le rapport de l'ODM du 20 décembre 2005 concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité. Il en avait du reste également été tenu compte dans la LEtr, qui prévoit que le titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement a droit au changement de canton (art. 37 LEtr, sous réserve des motifs de révocation prévus par la loi).

Les dispositions revues résultent d'un compromis. En effet, il est ressorti de la de consultation que seule une clause contenant une limite supérieure fixe avait la faveur d'une majorité des participants. Par contre, ceux-ci jugent qu'un délai d'attente d'un an à l'échelon communal ne saurait suffire pour que l'étranger puisse s'intégrer et que cette intégration puisse être établie avec certitude. Ces remarques doivent être prises en considération dans la mesure où les communes pourront, comme jusqu'à présent, observer pendant trois ans au plus les efforts d'intégration des candidats à la naturalisation. En raison de cette nouvelle réglementation, les autres dispositions relatives à la prise en compte des séjours antérieurs dans d'autres communes du même canton sont devenues obsolètes. De même, la disposition en faveur des communes qui, dans l'avant-projet, prévoyait un délai d'attente minimum peut être supprimée. Selon la nouvelle teneur de l'article, il appartiendra aux cantons ou aux communes de déterminer durant quel laps de temps ils comptent suivre l'intégration de l'étranger. Cependant, le délai minimal à l'échelon cantonal ou communal ne pourra dépasser trois ans.

En contrepartie, il a fallu trouver une formule en vue d'atténuer les effets négatifs de la mobilité professionnelle, en soi souhaitable, des candidats à la naturalisation. Il convient d'éviter que les délais ne recommencent à courir à chaque changement de domicile, notamment lorsque la procédure de naturalisation est en cours. D'autre part, il faut empêcher l'émergence d'un tourisme de la naturalisation qui permettrait au candidat de choisir l'autorité de décision en changeant de domicile. Dans le cadre de la procédure de consultation, une réglementation des compétences a été proposée. Cette dernière a été reprise dans le projet. Elle prévoit qu'en cas de changement de domicile en Suisse, la commune dans laquelle la demande de naturalisation a été déposée reste compétente jusqu'au terme de la procédure de naturalisation. Ainsi, les changements de domicile par-delà les frontières communales et cantonales ne se répercuteront plus sur les procédures en cours. Selon le droit cantonal, la formule de compromis permet à la commune de domicile d'apprendre à connaître le candidat à la naturalisation pendant trois ans au moins.

En cas de départ à l'étranger, la demande de naturalisation doit être classée. Dans ce cas, l'autorisation d'établissement prend fin et le critère formel visé à l'art. 9 n'est plus rempli.

Art. 19 *Droit de cité d'honneur*

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel art. 16 LN.

Section 2: Naturalisation facilitée

Art. 20 Conditions matérielles

S'agissant d'une naturalisation facilitée, il est judicieux d'exiger une «intégration réussie» comme pour la naturalisation ordinaire. A cet égard, les explications fournies à l'art. 11 respectivement 12 LN sont également valables ici, par analogie.

Dans la pratique, il doit exister un rapport raisonnable entre le degré d'intégration et la durée de séjour en Suisse. Normalement, la durée de résidence exigée pour la naturalisation ordinaire est beaucoup plus longue que pour la naturalisation facilitée. Il convient d'en tenir compte lors de l'examen de l'intégration. En particulier, les connaissances linguistiques requises pour la naturalisation facilitée ne sauraient atteindre le même niveau que pour la naturalisation ordinaire. Toutefois, le candidat à la naturalisation facilitée doit lui aussi avoir des connaissances d'une langue nationale. Les détails seront réglés au niveau de l'ordonnance.

La réglementation spéciale prévue à l'art. 12, al. 2, pour les personnes qui, du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique ou d'une maladie chronique, ne remplissent pas ou seulement difficilement les critères d'intégration prévus à l'al. 1, let. c et d, est applicable tant à la naturalisation ordinaire qu'à la naturalisation facilitée.

Aux termes de l'art. 20, la naturalisation facilitée suppose que le requérant ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Ce principe est valable par analogie, pour toutes les formes de naturalisation (cf. également les remarques relatives à l'art. 11, let. c, et à l'art. 26, al. 1, let. e).

L'art. 20, al. 3, précise que si le requérant ne séjourne pas en Suisse, les conditions prévues aux al. 1 et 2 s'appliquent par analogie. La teneur de cette disposition correspond en grande partie à celle de l'actuel art. 26, al. 2. Les détails seront précisés dans l'ordonnance sur la nationalité.

Art. 21 Conjoint d'un citoyen suisse

Les actuels art. 27 et 28 LN ont été rassemblés en un seul article. En substance, la nouvelle réglementation correspond au droit en vigueur.

L'étranger peut former une demande de naturalisation facilitée ensuite de son mariage avec un ressortissant suisse. Si les deux conjoints possédaient une nationalité étrangère lors du mariage et que l'un d'eux acquiert ensuite la nationalité suisse par une naturalisation ordinaire ou facilitée qui n'est pas fondée sur la filiation d'un père ou d'une mère suisse, l'autre conjoint ne peut pas déposer de demande de naturalisation facilitée. Il peut le faire en revanche si le conjoint suisse a obtenu la nationalité suisse après le mariage par naturalisation facilitée ou réintégration en raison de sa filiation paternelle ou maternelle. L'al. 2 doit permettre de tenir compte de ces cas spéciaux.

Le requérant doit vivre depuis trois ans en union conjugale avec son conjoint et avoir séjourné en Suisse pendant cinq ans en tout, dont l'année qui précède le dépôt de la demande. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, une union conjugale existe au sens de l'art. 21 si elle est effective et pas seulement formelle. Elle ne peut être admise que si la volonté des conjoints de vivre l'union conjugale

est intacte. Une union effective qui garantit la stabilité du mariage doit exister aussi bien lors du dépôt de la demande que lors de la naturalisation. Le terme «union conjugale» pourra être précisé dans l'ordonnance d'exécution.

Quiconque vit ou a vécu à l'étranger doit vivre depuis six ans en union conjugale avec le même conjoint et avoir des liens étroits avec la Suisse. Cela ne signifie pas que le conjoint doive être en possession de la nationalité depuis six ans déjà. Il peut avoir acquis la nationalité suisse depuis peu, par naturalisation facilitée ou réintégration en raison d'un rapport de filiation avec un parent suisse (mais non par une naturalisation ordinaire ou facilitée qui ne repose pas sur la filiation avec un parent suisse).

Le lieu de séjour lors du dépôt de la demande est déterminant pour établir si une demande doit être traitée selon l'al. 1 ou l'al. 2 du présent article. Si les conjoints vivent par exemple en Suisse lors du dépôt de la demande et déménagent à l'étranger pendant la procédure, la demande doit être traitée selon l'al. 1. Dans le cas contraire, l'al. 2 est applicable.

L'autorité ne peut entrer en matière sur une demande de naturalisation facilitée selon l'art. 21 si le conjoint suisse est décédé avant le dépôt de la demande. S'il meurt pendant la procédure de naturalisation, l'autorité poursuit l'examen de la demande pour autant qu'elle n'ait pas des doutes fondés quant à l'existence d'une union conjugale stable avant le décès. Par ailleurs, la naturalisation facilitée présuppose, dans de tels cas, que le requérant remplissait les conditions de naturalisation au décès du conjoint suisse (durée de séjour et de l'union conjugale). Si le conjoint survivant s'est entre-temps remarié avec un ressortissant étranger, il ne peut accéder à la naturalisation facilitée.

Comme sous le droit en vigueur, la personne naturalisée acquiert en principe tous les droits de cité cantonaux et communaux du conjoint suisse, à moins qu'elle ne déclare expressément ne vouloir acquérir qu'un seul droit de cité cantonal et communal. La procédure prévue par le droit en vigueur, s'est révélée compliquée (des déclarations de renonciation doivent être obtenues puis transmises aux cantons concernés). La révision prévoit de la simplifier (cf. également les remarques relatives à l'art. 41).

Cependant, l'époux étranger qui déclare ne vouloir acquérir qu'un seul droit de cité cantonal et communal au lieu de tous les droits de cité de son épouse suisse, peut ainsi, sans le vouloir, influencer sur le droit de cité des enfants mineurs du couple. Il s'agit des cas où les enfants mineurs du couple, avant la naturalisation de leur père, ont acquis par effet de la loi plusieurs droits de cité de leur mère (art. 1, al. 1, let. a, et 2, al. 1). En effet, au moment de la naissance, les enfants ont acquis tous les droits de cité cantonaux et communaux que leur mère possédait. Si le père déclare ne vouloir acquérir qu'un seul des droits de cité cantonaux et communaux de son épouse, les enfants mineurs du couple perdent rétroactivement en vertu de l'art. 2, al. 3, tous les autres droits de cité cantonaux et communaux auxquels leur père a renoncé (cf. art. 271, al. 1, du code civil). Par ailleurs, le droit de choisir entre plusieurs droits de cité crée une inégalité entre le conjoint naturalisé et le conjoint suisse qui n'a pas le choix. De telles inégalités doivent être acceptées pour des raisons d'ordre pratique et d'économie administrative.

Art. 22 *Nationalité suisse admise par erreur*

A l'instar de l'actuel art. 29 LN, le nouvel art. 22 prévoit qu'une personne ayant vécu en toute bonne foi, pendant cinq ans, dans la conviction qu'elle était suisse et ayant effectivement été traitée comme telle par une autorité cantonale ou communale peut former une demande de naturalisation facilitée. Les dispositions de l'art. 29, al. 3 (le requérant a déjà servi dans l'armée suisse) et 4 (application par analogie à l'étranger qui a perdu la nationalité suisse par annulation, en vertu de l'actuel art. 8), LN en vigueur peuvent être abrogées. Extrêmement rares, ces cas sont en effet déjà largement couverts par le nouvel art. 22, al. 1. Selon l'al. 2, la personne naturalisée acquiert le droit de cité cantonal et communal du canton responsable de l'erreur. Celui-ci décide aussi quel droit de cité communal est acquis.

Art. 23 *Enfant apatride*

Cette disposition règle les cas qui relèvent de l'actuel art. 30 LN. Aujourd'hui déjà, les enfants apatrides (le simple fait de ne pas posséder de pièces d'identité ne suffit pas) peuvent, indépendamment de leur statut, former une demande de naturalisation facilitée s'ils ont séjourné au total cinq ans en Suisse, dont l'année précédant le dépôt de la demande. Vu la nouvelle réglementation des conditions formelles, prévue à l'art. 9, il est toutefois nécessaire de procéder à une adaptation. L'al. 2 pose que tout séjour en Suisse conforme aux dispositions légales sur les étrangers est pris en compte. Les séjours au titre d'une autorisation N sont par exemple concernés autant que ceux mentionnés à l'art. 33, al. 1.

Si un enfant étranger mineur *a de jure* la possibilité d'acquérir la nationalité de son pays d'origine, mais qu'il en est *de facto* empêché, il peut déposer une demande de naturalisation facilitée selon l'art. 23. Tel est par exemple le cas lorsque le droit du pays d'origine prévoit que l'enfant né en Suisse de parents ayant le statut de réfugiés doit se rendre dans le pays d'origine et y élire domicile pendant un certain laps de temps pour pouvoir en acquérir la nationalité. Les parents étant des réfugiés reconnus, ils ne sont pas habilités à nouer des contacts avec le pays d'origine. Force est alors d'admettre que l'enfant n'a pas la possibilité d'acquérir la nationalité du pays d'origine et qu'il est *de facto* apatride. Pour cette raison, il convient de lui accorder la possibilité d'obtenir la naturalisation facilitée en vertu de l'art. 23.

Art. 24 *Enfant d'une personne naturalisée*

Cette disposition reprend la réglementation de l'actuel art. 31a LN, sans modification matérielle.

Art. 25 *Compétence et procédure*

L'al. 1 règle les cas qui relèvent de l'actuel art. 32 LN. Il précise expressément que le droit d'être entendu n'existe que jusqu'à l'approbation de la demande. Ainsi, la pratique actuelle est inscrite dans la loi. Lorsque les conditions de naturalisation ne sont pas remplies et que le rejet de la demande est par conséquent inéluctable, on renoncera à entendre le canton pour des raisons d'économie de procédure.

Comme dans le droit actuel, le droit cantonal d'être entendu ne saurait se muer en un droit de présenter une demande. Cette restriction va dans le sens d'une uniformisation de la pratique en matière de décision en Suisse.

L'al. 2 dispose que le Conseil fédéral peut régler le déroulement de la procédure. Compte tenu des doutes émis par la majorité des cantons, on renonce à maintenir dans le projet une réglementation prévoyant que les personnes séjournant en Suisse déposent leur demande de naturalisation facilitée auprès des autorités de naturalisation de leur commune de domicile.

Section 3: Réintégration

Art. 26 Conditions

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel art. 18 LN, à la différence que l'on demande dorénavant que le requérant se soit intégré de manière réussie s'il séjourne en Suisse ou qu'il ait des liens étroits avec la Suisse s'il séjourne à l'étranger (al. 1, let. b). Dans la plupart des cas, la demande de réintégration est déposée à l'étranger. Une personne qui ne connaîtrait notre pays que par ouï-dire et n'entreprendrait que des liens superficiels avec lui ne saurait être réintégrée dans la nationalité suisse. Les exigences requises en vue de prouver les liens étroits avec la Suisse doivent être d'autant plus élevées que la personne n'a plus eu de contact avec les autorités suisses ou la Suisse. Les exigences liées au critère des liens étroits avec la Suisse seront précisées dans l'ordonnance sur la nationalité.

Art. 27 Ensuite de péremption, de libération ou de perte de la nationalité suisse

Cette disposition regroupe les cas qui relèvent des art. 21, 23 et 58 LN actuels. C'est pourquoi l'al. 1 contient la formule générale «quiconque a perdu la nationalité suisse». Elle suffit dans la mesure où le titre de l'art. 27 mentionne expressément les trois cas de figure concernés, à savoir la péremption, la libération et la perte de la nationalité suisse.

Le nouveau droit doit également permettre de réintégrer la nationalité perdue. Une demande de réintégration peut être déposée dans un délai de dix ans. Passé ce délai, la réintégration reste possible pour autant que le candidat séjourne au moins trois ans en Suisse. Ce durcissement par rapport à la réglementation actuelle est justifié dans la mesure où la personne concernée a eu la possibilité, en cas de liens étroits avec la Suisse, de former une demande de naturalisation dans les dix ans à compter de la perte de la nationalité suisse même si elle était domiciliée à l'étranger.

La présente disposition ne s'applique pas aux personnes dont la naturalisation a été annulée (art. 36) ou auxquelles on a retiré la nationalité suisse (art. 42).

Art. 28 Effet

Cette disposition reprend l'actuel art. 24 LN.

Art. 29 Compétence

Cette disposition règle les cas qui relèvent de l'actuel art. 25 LN. Elle précise expressément que le droit d'être entendu n'existe que jusqu'à l'approbation de la demande. Ainsi, la pratique actuelle est inscrite dans la loi. Lorsque les conditions

de réintégration ne sont pas remplies et que la décision sera par conséquent négative, on renoncera à entendre le canton pour des motifs d'économie de procédure.

Section 4: Dispositions communes

Art. 30 *Enfants compris dans la naturalisation ou la réintégration*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 33 LN. Lorsque les enfants sont âgés de 12 ans révolus, les critères d'intégration visés aux art. 11 et 12 doivent être examinés séparément, afin de tenir compte des besoins croissants dans le domaine de la prévention de la délinquance juvénile (cf. le rapport du DFJP du 11 avril 2008 sur la violence des jeunes).

Art. 31 *Enfants mineurs*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 34 LN.

Art. 32 *Majorité*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 35 LN.

Art. 33 *Séjour*

Cette disposition précise pour l'essentiel que les séjours suivants sont pris en compte dans la durée de séjour exigée pour la naturalisation :

- séjour au titre d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'établissement (permis C);
- séjour au titre d'une admission provisoire (permis F);
- séjour au titre d'une carte de légitimation délivrée par le DFAE ou d'un titre de séjour similaire.

Le temps passé en Suisse en qualité de requérant d'asile (permis N) n'est plus pris en compte. En effet, selon la LEtr, le séjour effectué dans le cadre d'une procédure d'asile n'est pas pris en compte dans la durée de séjour exigée pour l'octroi de l'autorisation d'établissement (art. 34, al. 2, let. a, LEtr).

En revanche, les séjours au titre d'une admission provisoire sont pris en compte. Cette disposition est justifiée par le fait que les personnes admises à titre provisoire ont effectué un long séjour en Suisse avant d'obtenir l'autorisation d'établissement. Les séjours au titre d'une carte de légitimation délivrée par le DFAE ou d'un titre de séjour similaire doivent également être pris en compte. Ces personnes séjournent en règle générale de manière provisoire en Suisse. Seule une minorité d'entre elles a l'intention d'y séjourner durablement, lorsqu'elles ont des liens personnels avec la Suisse. Il convient de souligner que les Etats voisins de la Suisse (par ex. l'Allemagne et l'Autriche) prennent en compte ces séjours dans le cadre d'une procédure de naturalisation.

Au vu de la réglementation claire et exhaustive concernant la nature des séjours pris en compte dans la durée de séjour exigée, l'actuel art. 36, al. 1, LN n'est plus nécessaire, d'autant que l'art. 23, al. 2, précise expressément que tout séjour en Suisse

conforme aux dispositions légales sur les étrangers doit être pris en compte en faveur de l'enfant apatride mineur.

L'ordonnance d'exécution précisera la dérogation prévue à l'al. 2, qui est applicable lorsque l'étranger quitte la Suisse pour une «courte durée». Selon la pratique actuelle, cette disposition concerne en premier lieu des vacances ou des formations d'une durée inférieure à une année.

Art. 34 *Enquêtes cantonales*

Cette disposition règle les cas qui relèvent de l'actuel art. 37 LN.

L'al. 1 prévoit que lorsque les conditions formelles prévues à l'art. 9 sont remplies, l'autorité cantonale compétente effectue les enquêtes nécessaires pour statuer sur la demande conformément aux conditions prévues à l'art. 11, let. a et b (intégration réussie, familiarité avec les conditions de vie en Suisse). Le canton a également la possibilité de déléguer ces enquêtes à une autorité communale à condition que celle-ci, compte tenu de la taille de la commune, soit en mesure d'effectuer les enquêtes en détail. Toutefois, les autorités communales de naturalisation ne disposent que de possibilités de vérification limitées en cas d'affaires relevant du droit pénal: l'art. 21, al. 3, de l'ordonnance VOSTRA du 29 septembre 2006 (RS 331) permet uniquement aux autorités cantonales chargées des naturalisations de consulter l'ensemble des données du casier judiciaire (jugements et procédures pénales en cours). Elles disposent d'un droit d'accès en ligne à la banque de données VOSTRA. Conformément à l'art. 371 du code pénal (RS 311.0), les autorités de naturalisation compétentes à l'échelon communal reçoivent seulement un extrait du casier judiciaire. En refusant aux autorités communales l'accès en ligne à VOSTRA, le législateur a voulu éviter une diffusion trop large des données du casier judiciaire (en particulier de celles relatives aux procédures pénales en cours), notamment dans les cas où c'est l'assemblée communale qui prend les décisions de naturalisation (cf. 09.3460 motion Baumann. Droit de consulter le casier judiciaire pour les autorités de naturalisation). Afin d'épargner aux communes des démarches inutiles, il est judicieux que les cantons procèdent à un examen préliminaire, en début de procédure, et suspendent, au besoin, la procédure de naturalisation.

Conformément à l'al. 1, l'examen de l'intégration est du ressort des cantons. Ces derniers doivent entre autres vérifier que la sécurité et l'ordre publics n'ont pas été enfreints. Par conséquent, les autorités cantonales compétentes doivent consulter les données du casier judiciaire dans VOSTRA et se renseigner auprès des autorités de poursuite pénale des mineurs. Ces examens doivent à juste titre avoir lieu avant l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. En effet, le canton pourra uniquement transmettre sa demande de naturalisation à l'ODM s'il est en mesure de garantir le droit de cité et que la procédure d'examen cantonale est achevée.

Bien que les vérifications quant aux antécédents judiciaires et aux procédures pénales en cours incombent au canton et que l'ODM se base sur le rapport d'enquête du canton lorsqu'il examine la demande de naturalisation ordinaire, l'ODM mènera sa propre évaluation des données VOSTRA avant de délivrer l'autorisation de naturalisation. Cette démarche s'impose car l'office ne délivre cette autorisation que si l'ensemble des conditions formelles et matérielles sont remplies. Il peut arriver qu'un certain laps de temps s'écoule entre le moment où le canton garantit le droit de cité et l'octroi de l'autorisation de naturalisation, et que les autorités concernées

aient alors connaissance de nouveaux éléments concernant le candidat à la naturalisation. Si les données ainsi mises au jour devaient être de nature à remettre en question la naturalisation (par ex. l'ouverture d'une procédure pénale), l'ODM n'accorde pas l'autorisation de naturalisation. La consultation VOSTRA est essentielle pour déterminer les éventuels antécédents judiciaires du candidat à la naturalisation et justifie que les autorités cantonales procèdent à une nouvelle consultation VOSTRA avant de rendre leur décision définitive.

Aujourd'hui, les rapports d'enquête sont de qualité très inégale. Il convient donc d'améliorer la base légale régissant leur élaboration. Aussi, la nouvelle réglementation précise-t-elle que la Confédération peut demander, dans les procédures relevant de sa compétence, des rapports complémentaires ou plus détaillés au canton. Par ailleurs, des rapports peuvent également être demandés lors de la procédure d'annulation de la naturalisation. Sous le régime actuel déjà, la Confédération demande aux cantons d'entendre le conjoint suisse du candidat à la naturalisation facilitée. Dans le cadre de la procédure d'annulation, il s'agit en quelque sorte d'examiner rétroactivement les conditions de naturalisation. S'il ressort des enquêtes qu'elles n'étaient pas remplies au moment de la décision, la naturalisation peut être annulée en vertu de l'art. 36. Comme jusqu'à présent, cet examen et la décision relèvent de la compétence fédérale pour les procédures d'annulation qui sont du ressort de la Confédération.

Il est judicieux de préciser expressément dans la loi que la Confédération peut édicter des directives uniformes concernant l'établissement des rapports d'enquête. Ainsi, les procédures de naturalisation pourront être simplifiées et accélérées. Les cantons étant plus directement concernés, leurs souhaits seront pris en compte. Toutefois, il importe que la qualité des rapports d'enquête permette à l'ODM de rendre une décision fondée concernant l'autorisation de naturalisation. La forme et le contenu des rapports pourront être précisés au niveau de l'ordonnance.

En outre, la Confédération doit avoir la possibilité d'édicter des prescriptions d'ordre concernant l'élaboration des rapports d'enquête pour les naturalisations qui relèvent de sa compétence. Ces règles, qui pourront être fixées dans l'ordonnance sur la nationalité, contribueront à ce que la procédure ne se prolonge pas outre mesure. Il va de soi que le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions d'ordre pour les points de procédure relevant de la compétence fédérale. Les détails visant à accélérer encore la procédure seront également précisés dans l'ordonnance d'exécution.

Art. 35 *Perception des émoluments et paiement anticipé*

Cette disposition reprend l'actuel art. 38 LN, à l'exception de l'al. 2, selon lequel les émoluments sont remis en cas d'indigence. La suppression de cet alinéa se justifie pour plusieurs raisons. Premièrement, les réglementations pertinentes figurent déjà dans l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OGEmol; RS 172.041.1). Conformément au principe de couverture des frais et au principe de l'équivalence, les émoluments doivent au plus couvrir les frais encourus.

Une simplification supplémentaire consiste à prévoir le paiement anticipé des émoluments pour la naturalisation facilitée et la réintégration, comme pour les demandes déposées à l'étranger. La réglementation prévue à l'al. 3 permet de n'entrer en matière sur les demandes que lorsque le requérant aura présenté l'avis de versement.

Art. 36 *Annulation*

La naturalisation peut être annulée par l'ODM lorsqu'elle a été obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. Afin de simplifier la procédure, on renonce à exiger l'approbation du canton d'origine.

Aux termes de l'al. 2, la naturalisation peut être annulée dans un délai de deux ans après que l'ODM a eu connaissance de l'état de fait pertinent, mais au plus tard huit ans après l'octroi de la nationalité suisse. Un nouveau délai de prescription de deux ans commence à courir après tout acte d'instruction signalé à la personne naturalisée. Le délai de prescription est suspendu pendant la procédure de recours. La pratique a montré que le délai actuel de cinq ans pendant lequel une annulation peut être proposée était parfois trop court. La nouvelle réglementation permet de mieux prévenir les abus. En effet, l'annulation de la naturalisation pourra encore être prononcée lorsque l'abus est connu peu de temps avant l'expiration du délai de prescription actuel de cinq ans et que le temps nécessaire à l'introduction d'une procédure d'annulation ne serait plus suffisant. La nouvelle disposition répond également aux attentes de l'initiative parlementaire Lustenberger du 24 mars 2006 (initiative parlementaire 06.414. Loi sur la nationalité. Un délai plus long pour annuler une naturalisation; entrée en vigueur prévue le 1^{er} mars 2011, cf. RO 2011 347) et va dans le sens des recommandations du rapport du 20 décembre 2005 concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité.

L'al. 3 reprend la réglementation actuelle.

L'al. 4 reprend quant à lui le principe selon lequel l'annulation s'étend à tous les membres de la famille dont la nationalité suisse est fondée sur la naturalisation annulée. Etant donné que seuls des enfants peuvent être compris dans une demande de naturalisation (art. 30), le terme « enfants » est repris à l'al. 4 (et à l'al. 6). Les enfants qui n'ont pas encore 16 ans révolus sont compris dans l'annulation. Cela se justifie du fait qu'ils entretiennent encore une relation familiale prépondérante avec les parents. Les enfants âgés de 16 ans révolus sont en règle générale compris dans l'annulation. On déroge toutefois à ce principe si l'enfant remplit les conditions de résidence au sens de l'art. 9 et les conditions d'aptitude au sens de l'art. 11 s. ou s'il devenait apatride suite à l'annulation. Selon la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral, une extension de l'annulation est inappropriée dans des tels cas (ATF 135 II 16, ATAF C-1139/2006 et C-1683/2007).

L'al. 5 règle le délai d'attente pour le dépôt d'une nouvelle demande lorsque le requérant a commis au préalable un abus. Le délai d'attente de deux ans sanctionnant ce comportement abusif est justifié puisque la personne a obtenu la naturalisation par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels et a par la suite entraîné une procédure d'annulation longue et coûteuse. Le délai d'attente a également un certain effet dissuasif car non seulement l'annulation débouche sur la perte de la nationalité suisse mais elle exclut provisoirement tout dépôt d'une nouvelle demande de naturalisation.

L'al. 6 prévoit les cas dans lesquels il est possible de renoncer au délai d'attente suite à une annulation. Le délai d'attente doit uniquement s'appliquer aux personnes dont la naturalisation a été obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. Rien ne justifie de l'appliquer également aux enfants qui n'ont pas commis de faute en lien avec l'annulation de la naturalisation. Sont concernés, d'une part, les enfants compris dans l'annulation en raison de leur âge et, d'autre part, les enfants âgés de 16 ans révolus mais ne remplissant pas les

conditions de résidence au sens de l'art. 9 ou les conditions d'aptitude au sens de l'art. 11 s. Par conséquent, ces personnes ne peuvent pas déposer une nouvelle demande de naturalisation ayant des chances d'aboutir directement après l'annulation.

Enfin, l'al. 7 habilite l'ODM à retirer les documents d'identité de la personne (c'est-à-dire le passeport suisse et la carte d'identité) dont la naturalisation a été annulée. Il appartient au canton d'exécuter la mesure. La réglementation actuelle, selon laquelle le canton doit encore rendre une décision susceptible de recours après l'entrée en force de l'annulation, cause un important travail administratif. En utilisant les voies de droit, la personne visée peut en effet prolonger indûment la procédure.

Les conséquences d'une annulation de la naturalisation dans le droit des étrangers sont réglées aux art. 62 et 63 LEtr.

Chapitre 2: Perte par décision de l'autorité

Section 1: Libération

Art. 37 Demande de libération et décision

Cette disposition correspond matériellement à l'actuel art. 42 LN.

Art. 38 Enfants compris dans la libération

Cette disposition correspond matériellement à l'actuel art. 44 LN.

Art. 39 Acte de libération

Cette disposition correspond à l'actuel art. 45 LN. L'al. 4 précise que l'ODM publie la libération dans la Feuille fédérale lorsqu'il ignore où réside la personne concernée.

Art. 40 Emolument

Cette disposition correspond à l'actuel art. 46, al. 1, LN.

La notification de l'acte de libération en cas de non-paiement de l'émolument, prévue dans l'actuel art. 46, al. 2, LN, s'explique par des raisons historiques. Comme il n'est plus nécessaire, aujourd'hui, de protéger les communes d'origine face au retour de citoyens qui dépendent de l'aide sociale, l'art. 46, al. 2, LN actuel n'a plus de raison d'être.

Il n'est pas prévu d'introduire dans le droit fédéral un émolument pour la notification de l'acte de libération vu que la Confédération a uniquement une fonction de boîte aux lettres et que l'émolument serait disproportionné par rapport aux prestations fournies. L'actuel art. 46, al. 3, LN, n'a donc plus de raison d'être.

Art. 41 Droits de cité multiples

Selon l'actuel art. 47 LN, l'autorité de chaque canton d'origine se prononce sur la libération si le requérant est ressortissant de plusieurs cantons. Cependant, les actes

de libération sont notifiés ensemble. La notification d'un seul acte de libération fait perdre la nationalité suisse et tous les droits de cité cantonaux et communaux même si, par erreur, l'un des cantons d'origine ne s'est pas prononcé. L'application de cette réglementation s'est révélée laborieuse et inutilement bureaucratique. Une difficulté supplémentaire résulte du fait qu'en cas de domicile à l'étranger les demandes de libération ne pouvaient être déposées qu'auprès d'une représentation suisse (exception: Liechtenstein).

C'est pourquoi le nouvel art. 41 LN prévoit que le ressortissant suisse qui possède le droit de cité de plusieurs cantons puisse présenter la demande dans le canton d'origine de son choix. Lorsque celui-ci donne une suite favorable à la demande, la notification de la décision fait perdre la nationalité suisse et tous les droits de cité cantonaux et communaux. Le canton qui s'est prononcé sur la libération en informe d'office les autres cantons d'origine. En vertu de l'art. 48, al. 2, ces derniers ont qualité pour recourir.

Section 2: Retrait

Art. 42 Conditions

Cette disposition correspond à l'actuel art. 48 LN. Le retrait de la nationalité suisse suppose un comportement portant une atteinte grave aux intérêts ou au renom du pays. Le seuil a été fixé très haut. Un simple comportement préjudiciable n'est donc pas suffisant. Le retrait de la nationalité suisse n'est ainsi appliqué qu'en dernier ressort. Aucun cas de retrait de la nationalité suisse n'est connu depuis l'entrée en vigueur de la LN en 1953. Cette disposition a été introduite dans la loi avant tout dans l'optique des situations de guerre (par ex. pour pouvoir retirer la nationalité suisse à un double national ayant commis des crimes de guerre ou ayant été reconnu comme traître à la patrie). Toutefois, elle doit être maintenue. Aujourd'hui, elle pourrait par exemple s'appliquer à un citoyen suisse ayant commis un attentat terroriste.

Titre 3: Constatation de droit

Art. 43 Compétence

Cette disposition correspond à l'actuel art. 49 LN.

Titre 4: Traitement de données personnelles et assistance administrative

Art. 44 Traitement des données

Cette disposition correspond matériellement à l'actuel art. 49a LN. L'al. 1 contient un renvoi explicite à la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA; RS 142.51). La LDEA et son ordonnance d'exécution (ordonnance SYMIC du 12 avril 2006; RS 142.513)

règlent, entre autres, le traitement et la communication de données personnelles dans le système d'information en accomplissement des tâches prescrites par la LN. En vertu des bases légales, les actuels art. 49a, al. 2, et 49b LN n'ont plus de raison d'être.

Art. 45 Assistance administrative

Cette disposition est nouvelle. Dans des cas particuliers dûment motivés et sur demande écrite, les autorités chargées d'appliquer la présente loi sont tenues de fournir toutes les informations requises en rapport avec la naturalisation (naturalisation ordinaire, naturalisation facilitée et réintégration), l'annulation de la naturalisation, la libération ou le retrait de la nationalité ainsi que la décision en constatation concernant la nationalité suisse d'une personne. Cette obligation est valable tant pour les autorités chargées d'appliquer la LN que pour les autres autorités fédérales, cantonales et communales, comme par exemple les autorités scolaires, l'autorité de tutelle, le service d'aide sociale, les autorités pénales et les autorités d'état civil. S'il existe une base légale qui autorise la communication des informations, il n'est pas nécessaire de délier l'autorité requise de l'obligation de garder le secret. Les exigences relatives à la protection des données doivent également être prises en compte lors de l'octroi de l'entraide administrative (cf. également les remarques relatives au ch. 1.2.4.1).

Titre 5: Voies de recours

Art. 46 Recours devant un tribunal cantonal

Cette disposition correspond à l'actuel art. 50 LN.

Art. 47 Recours à l'échelon fédéral

Cette disposition correspond à l'actuel art. 51 LN.

Titre 6: Dispositions finales

Chapitre 1: Exécution, abrogation et modification du droit en vigueur

Art. 48 Exécution

Cette disposition correspond à l'actuel art. 54 LN. L'actuel al. 2 n'a plus de raison d'être puisque la loi du 22 juin 2001 sur les documents d'identité (LDI; RS 143.1) assure une base légale suffisante en la matière.

Art. 49 Abrogation et modification du droit en vigueur

L'abrogation et la modification du droit en vigueur sont réglées dans l'annexe de la loi.

Chapitre 2: Dispositions transitoires

Art. 50 *Non-rétroactivité*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 57 LN. Cependant, sa teneur est modifiée au sens d'une disposition transitoire. A ce titre, les demandes formées avant l'entrée en vigueur de la loi révisée sont traitées conformément à l'ancien droit jusqu'à ce qu'une décision soit rendue. Ainsi, les autorités continueront-elles de traiter une demande déposée au titre de l'actuel art. 31b LN (enfant d'une personne ayant perdu la nationalité suisse) bien que le nouveau régime ne prévoit plus de naturalisation facilitée pour la catégorie de personnes en question.

Art. 51 *Acquisition de la nationalité suisse en vertu du droit transitoire*

Cette disposition règle les cas qui relèvent des actuels art. 58a et 58c LN.

Toutefois, les petits-enfants d'une Suissesse ayant épousé un étranger ne doivent plus pouvoir bénéficier d'une naturalisation facilitée, comme le prévoit l'actuel art. 58a, al. 3, LN. Comme l'art. 58a LN était initialement une disposition transitoire applicable aux enfants nés avant le 1^{er} juillet 1985, son abrogation se justifie. Les liens de la personne concernée avec la nationalité suisse étant aujourd'hui lâches, une naturalisation facilitée ne se justifie plus; ce cas de figure est en effet comparable à celui prévu à l'art. 31b LN (enfants d'une personne ayant perdu la nationalité suisse avant leur naissance).

L'art. 51, al. 1, est applicable chaque fois que la demande émane d'un enfant étranger né de l'union d'une Suissesse et d'un étranger et qui aurait obtenu la nationalité automatiquement à la naissance si l'art. 1, al. 1, let. a, avait été en vigueur au moment de sa naissance. En pratique, il convient d'appliquer également la disposition transitoire si la mère de cet enfant ne possédait plus la nationalité suisse au moment de la naissance mais qu'elle l'a réacquise ultérieurement par naturalisation facilitée ou réintégration en raison de sa filiation.

L'al. 2 règle les cas de l'actuel art. 58c, LN. Cependant, l'enfant étranger, quel que soit son âge, doit prouver qu'il a des liens étroits avec la Suisse.

L'al. 3 introduit une nouvelle disposition transitoire en vertu de laquelle l'enfant né avant le 1^{er} janvier 2006 d'un père suisse qui épouse ultérieurement la mère de l'enfant acquiert automatiquement la nationalité suisse comme si ses parents étaient déjà mariés à sa naissance. La pratique a montré que le droit en vigueur ne prévoyait aucune solution satisfaisante pour ce type de cas. La dernière révision de la LN (FF 2003 6179) a vu, d'un part, la suppression, au 1^{er} janvier 2006, de la disposition de l'ancien droit selon laquelle l'enfant étranger mineur dont le père est suisse et épouse ultérieurement la mère acquiert automatiquement la nationalité suisse et, d'autre part, l'introduction de l'art. 1, al. 2, LN et de la réglementation transitoire visée à l'art. 58 LN. Cependant, le nouveau droit ne prévoyait pas de disposition transitoire dans le sens de l'ancienne réglementation. Selon un avis de droit de l'Office fédéral de la justice, appliquer la disposition transitoire 58c LN à l'enfant étranger mineur dont les parents se marient après la naissance irait à l'encontre du droit à l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) (cf. circulaire de l'ODM du 15 juin 2007 relative à l'acquisition de la nationalité suisse pour les enfants mineurs de père suisse nés avant le 1^{er} janvier 2006 et dont les parents se sont mariés postérieurement [art. 1, al. 1, let. a

LN]). Ainsi une interprétation conforme au droit constitutionnel exclut l'application de l'art. 58c LN à l'enfant mineur né d'un père suisse dont les parents se sont ultérieurement mariés. Depuis le 1^{er} janvier 2006, les cas susmentionnés étaient réglés au moyen d'une interprétation extensive de l'actuel art. 1, al. 1, let. a, LN de manière à ce qu'il soit appliqué à tous les enfants mineurs communs de conjoints, y compris ceux nés avant le mariage. Cette pratique doit être inscrite dans la loi, dans le nouvel al. 3, qui garantit l'égalité de traitement et la sécurité du droit.

Chapitre 3: Référendum et entrée en vigueur

Art. 52

La loi est soumise au référendum. Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

Annexe: Abrogation et modification du droit en vigueur

La loi sur la nationalité du 29 septembre 1952 est abrogée et remplacée par la nouvelle loi.

Deux nouvelles dispositions sont introduites dans la LEtr. Elles concernent le statut à accorder aux personnes dont la naturalisation a été annulée. Le droit en vigueur ne réglait pas cette question. Le Tribunal fédéral a précisé dans un arrêt jurisprudentiel (ATF 135 II ss) que l'annulation de la naturalisation a pour conséquence que la personne visée retrouve, du point de vue du droit des étrangers, le statut juridique antérieur à la naturalisation. Ce principe est repris dans le projet de loi.

Une autre modification touche la LDI, qui règle le retrait des documents d'identité suite à l'annulation de la naturalisation (art. 7 LDI).

Enfin, la LDEA subit quant à elle une simple modification numérique (art. 1, al. 2).

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Au niveau de la Confédération, les modifications proposées n'ont pas de conséquences financières ni d'effets sur l'état du personnel. L'harmonisation des procédures ordinaires de naturalisation contribuera à réduire la charge de travail au niveau fédéral. En revanche, il n'est pas exclu que la présente révision entraîne un surcroît de travail pour les cantons. Elle prévoit en effet que, contrairement à aujourd'hui, les demandes de naturalisation ordinaire soient d'abord impérativement remises aux autorités cantonales compétentes. En vertu du nouveau droit, les cantons devront également procéder à un examen plus approfondi qu'auparavant du degré d'intégration. La Confédération pourra également exiger un paiement anticipé des émoluments pour les procédures qui relèvent de sa compétence. Concernant les procédures ordinaires de naturalisation, cette nouvelle disposition a pour effet que les cantons devront contrôler le paiement anticipé avant de transmettre la demande de naturalisation à l'ODM.

Cependant, les nouveautés prévues n'affecteront pas tous les cantons dans la même mesure, car certains appliquent déjà la procédure proposée dans le cadre de la révision en cas de naturalisations ordinaires ou effectuent des examens approfondis de l'intégration.

4 Liens avec le programme de la législature

Le présent projet n'est annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de législature 2007 à 2011 (FF 2008 639), ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de législature 2007 à 2011 (FF 2008 7745). Le rejet, le 26 septembre 2004, du projet de loi et du projet constitutionnel visant à faciliter la naturalisation des jeunes étrangers des deuxième et troisième générations, a conduit les autorités à faire le point de la situation afin d'évaluer les attentes politiques et d'engager les mesures législatives consécutives. A cette fin, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de rédiger avant la fin 2005, un rapport sur les questions en suspens dans le domaine de la nationalité. Le 9 mars 2007, le Conseil fédéral a pris acte dudit rapport et de ses recommandations. Le 24 septembre 2006, le peuple a accepté, à une large majorité, la révision de la LEtr et la LAsi. Les deux actes législatifs posent de nouvelles exigences aux étrangers, notamment en matière d'intégration et de connaissances linguistiques. La procédure de naturalisation, qui constitue en quelque sorte l'ultime étape d'une intégration réussie, doit tenir compte de cette évolution. Enfin, les discussions sur la violence juvénile, qui ont fait l'objet d'un rapport du DFJP, daté du 11 avril 2008, et la volonté de simplifier et de raccourcir raisonnablement la procédure ont également plaidé en faveur d'une modification du droit de la nationalité.

5 Relation avec le droit européen

Le projet est conforme au droit européen, en particulier à la Convention européenne du 6 novembre 1997 sur la nationalité (STE 166) et à la Convention du 19 mai 2006 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STE 200) auxquelles la Suisse compte adhérer (cf. également les remarques relatives au ch. 1.3.2). Les accords bilatéraux du 21 juin 1999 avec l'Union européenne ne sont pas touchés par la présente révision.

6 Constitutionnalité

La révision totale de la loi sur la nationalité se fonde sur les art. 37 et 38 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 et d'octroyer l'autorisation de naturalisation. Cette compétence a longtemps été comprise en opposition à la compétence d'édicter des dispositions maximales, en raison du but initial de la compétence législative fédérale, à savoir fixer un standard minimum afin d'éviter l'octroi de la nationalité suisse dans des cas où cela nuirait à la Suisse; la pratique en avait notamment déduit que l'édiction de « conditions maximales de domicile » dans les cantons et les communes était exclue (message du du 26 octobre 1992 sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers ; FF 1992 VI 493 498).

Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution, l'art. 38, al. 2, Cst. a été interprété de telle sorte que les notions de « dispositions minimales » et « principes » aient le même sens (message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale; FF 1997 I 7 230 ; message du 21 novembre 2001 concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité ; FF 2002 1815 1830). Cet article permet ainsi d'édicter des principes pour la naturalisation ordinaire en vue, par exemple, d'une uniformisation ou d'une harmonisation. Cette conception est partagée par une partie de la doctrine, tandis qu'une autre partie continue d'interpréter la notion de dispositions minimales de manière étroite. Cependant, le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel l'art. 38, al. 2, Cst. permet d'édicter des principes.

Depuis 2003, le législateur fédéral a édicté plusieurs règles uniformes en matière de naturalisation ordinaire: art. 38 LN (limitation des émoluments fédéraux, cantonaux et communaux par le principe de la couverture des coûts), art. 15 à 15c LN (procédure de vote au niveau cantonal et communal) et art. 50 LN (voies de droit).

La question se pose donc de savoir si l'art. 38, al. 2, Cst. habilite à introduire, à titre de principes, une limite maximale de la durée de séjour dans les cantons et les communes (art. 18, al. 1, du projet) ou une réglementation uniforme de la compétence en cas de changement de domicile pendant la durée de la procédure (art. 18, al. 2, du projet) est controversée. Le Conseil fédéral est conscient que les conditions de résidence dans les cantons et les communes constituent, à côté des conditions matérielles relatives à l'aptitude, le noyau dur des réglementations cantonales en matière de naturalisation et qu'une unification ou harmonisation des règles cantonales en matière de durée de résidence équivaut à une réduction de la marge de manœuvre des cantons. Il est toutefois d'avis que l'interprétation de l'art. 38, al. 2, Cst. comme une compétence limitée aux principes est aujourd'hui suffisamment consolidée par la pratique récente. Il estime que l'introduction des réglementations prévues dans le but d'harmoniser les exigences cantonales et communales en matière de résidence dans le cadre de la présente révision totale est conforme à la Constitution.