



Rapport explicatif

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

Remarques liminaires

La loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN, RS 141.0) actuellement en vigueur est datée du 29 septembre 1952. Entre-temps, elle a subi un grand nombre de révisions, qui ne sont pas toujours allées dans le même sens, ce qui a nui à sa lisibilité et à sa compréhension. Le besoin d'une réforme est devenu de plus en plus manifeste dans le contexte de la révision totale du droit des étrangers. Par ailleurs, il est apparu nécessaire non seulement de redéfinir la terminologie ainsi que certaines notions et de les adapter aux textes de loi plus récents, mais même d'introduire de nouveaux éléments dans la LN.

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

- assurer une large cohérence avec la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) en ce qui concerne les exigences posées aux étrangers en matière d'intégration et de connaissances linguistiques ;*
- améliorer les instruments de prise de décision (conformément au rapport du DFJP sur la violence des jeunes et la décision du Conseil fédéral concernant le rapport sur les mesures d'intégration du 30 juin 2007), 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.*

Les dispositions d'exécution seront élaborées ultérieurement, à la suite de la présente révision de loi, sous la forme d'une ordonnance sur la nationalité.

Rapport

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 connaissance dudit rapport et des recommandations qui y sont formulées.

Le 24 septembre 2006, le peuple avait accepté, à une large majorité, la loi fédérale sur les étrangers (loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers, LEtr, RS 142.20) et la révision de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (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. S'agissant de l'intégration, cela signifie qu'il y a lieu d'exiger des candidats à la naturalisation qu'ils déploient au moins autant d'efforts pour s'intégrer, voire davantage, 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 DFJP, daté du 11 avril 2008, ainsi que la volonté de simplifier et de raccourcir raisonnablement la procédure ont également débouché sur des souhaits de modification du droit de la nationalité.

1.2 Grandes lignes du projet

1.2.1 Simplification de la procédure

1.2.1.1 Uniformisation de la procédure

Actuellement, la procédure de naturalisation diffère 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 fédérale (Cst.), 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 à cette fin, mais aussi à quel stade de la procédure et sous quelle forme les documents sont à présenter aux autorités fédérales. Selon la réglementation actuelle, il arrive donc que l'office fédéral compétent doive décider de l'octroi d'une autorisation fédérale de naturalisation bien que le canton ou la commune soit opposé à la naturalisation. Cette procédure est laborieuse et

insatisfaisante. Le travail inutile peut être en grande partie évité si 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 de naturalisation. 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 de naturalisation. 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 alors 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 exemple l'ouverture d'une procédure pénale), le canton compétent devrait avoir la possibilité de rendre une décision négative même si le candidat avait auparavant obtenu une assurance de naturalisation de la part du canton. Comme jusqu'à présent le rejet de la demande pourrait faire l'objet d'un recours.

1.2.1.2 Examen des conditions de naturalisation

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 doublons 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 il existe des responsabilités communes. 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 suspens 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'office fédéral compétent 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 seront fixés au niveau de l'ordonnance. Il sera bien sûr tenu compte du fait qu'il existe, aujourd'hui comme autrefois, des cas très complexes qui nécessitent des recherches beaucoup plus longues que les cas courants.

1.2.1.4 Nouvelle réglementation en matière d'émoluments

L'ordonnance 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.

Les nouveaux processus et la nouvelle répartition des tâches pourraient engendrer un surcroît de travail dans les cantons et les communes. Il convient d'en tenir compte en les indemnisant équitablement. En réglant les compétences au niveau législatif, il est possible d'adapter la réglementation sur les émoluments ; la perception des émoluments reste cependant soumise au principe de la couverture des frais.

1.2.2 Aptitude à la naturalisation

1.2.2.1 La notion d'intégration

Le droit actuel mentionne déjà une intégration réussie comme condition à la naturalisation ordinaire et à la naturalisation facilitée. Toutefois, cette notion n'est définie de manière précise ni dans la loi, ni dans une ordonnance. Or, loin de faciliter la compréhension, l'emploi de termes clés 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 diverses composantes, à savoir le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des

principes fondamentaux 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 sur l'intégration des étrangers du 24 octobre 2007 (OIE, RS 142.205).

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 candidats handicapés. Le Tribunal 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 l'âge ou connaissant d'autres déficiences intellectuelles 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, une telle faute étant avérée si le candidat à la naturalisation manque de 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. 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 (à propos de la définition, voir également les commentaires du rapport explicatif concernant la révision de l'art. 62 LEtr, d'où il 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). *A contrario*, on peut citer les cas où un père et/ou une mère de famille organisent l'excision de leur fille ou les fiançailles de leur enfant, ou ceux où les parents contraignent leur enfant à se marier. Sous ce terme générique, un manque d'intégration peut aussi se manifester par une coopération insuffisante avec les autorités (aide sociale, autorités scolaires, etc.). 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 principes fondamentaux de la Cst.

Partie intégrante de l'intégration, le respect des principes fondamentaux 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 étatique ou l'égalité de l'homme et de la femme.

L'extrémisme politique ou religieux constitue, à certains égards, une forme particulière de non-respect des principes de la Cst. Aussi les personnes qui se sont ralliées à une organisation politique extrémiste et qui, par leur comportement ou leurs déclarations, professent ses valeurs doivent-elles être exclues de la naturalisation au motif qu'elles sont insuffisamment intégrées. Les motifs d'exclusion sont également à mentionner et à préciser au niveau de l'ordonnance.

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. Cependant, les cantons devraient 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 retenue dont fait preuve la Confédération se justifie aussi par le fait qu'elle-même n'exige du requérant, pour la naturalisation facilitée, qui relève de sa compétence, la connaissance 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 autre solution, puisqu'en l'occurrence, faute de domicile en Suisse, l'existence de liens étroits avec la Suisse est examinée sans pouvoir se référer à une langue locale. Selon le résultat des discussions et des prises de position, la Confédération fixera dans l'ordonnance sur la nationalité les exigences en matière linguistique. Il s'agira de garantir que le requérant comprenne une langue nationale et puisse suffisamment bien s'exprimer dans cette langue 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

En ce qui concerne la participation à la vie économique et l'acquisition d'une formation, la volonté exprimée par le candidat à la naturalisation revêt une grande importance. L'exigence est considérée comme remplie non seulement en présence d'un contrat de travail non résilié, mais aussi dans des cas spéciaux lorsque:

- le candidat apporte la preuve des efforts fournis pour trouver un emploi ;

- le candidat apporte la preuve de la formation en cours (par exemple le contrat d'apprentissage) ou des efforts fournis dans ce sens ;
- le travailleur à temps partiel (postes intérimaires, emplois temporaires) démontre sa volonté de subvenir lui-même à ses besoins.

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 ses voisins suisses ou s'il participe aux activités d'une association ayant un ancrage local. La familiarité avec les conditions locales s'exprime également à travers des connaissances de la géographie, de l'histoire et des institutions locales.

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 de l'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 naturalisation 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 titulaires d'une autorisation N ou F (c.-à-d. les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire) ne peuvent accéder à la procédure de naturalisation, car leur statut de séjour ne revêt pas le caractère durable requis. 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 correspondant, 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). Entre-temps, les commissions des deux Chambres ont donné suite à cette initiative. Compte tenu de la présente révision, la CIP-N a décidé, le 21 novembre 2008, de surseoir le traitement de la question.

Dans ce contexte, il convient de modifier également la réglementation concernant le délai de résidence de douze ans (afin d'harmoniser la terminologie avec celle de la LEtr, on parlera ci-après de «durée de séjour»). En effet, le critère formel selon lequel les efforts d'intégration doivent être accomplis dans un laps de temps donné peut démotiver les personnes qui souhaitent s'intégrer rapidement. Il faut éviter de les pénaliser ou de freiner leur volonté d'intégration. Il convient au contraire de stimuler une intégration rapide et de récompenser les personnes qui ont acquis un haut degré d'intégration en peu de temps en déployant d'importants efforts. De ce fait, ces personnes devraient pouvoir déposer une demande de naturalisation après un séjour de huit ans déjà. Les personnes dont l'intégration est plus lente devraient

d'abord obtenir une autorisation d'établissement au titre du droit des étrangers (art. 34 LEtr), soit après un séjour de dix ans en Suisse.

La nouvelle réglementation facilitera la poursuite de l'objectif que seules les personnes intégrées de manière réussie soient naturalisées. En même temps, elle contribue à valoriser la procédure d'octroi du titre de séjour C, sans toutefois restreindre la marge d'appréciation que détiennent les cantons en matière de décision d'octroi de l'autorisation 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 (afin d'uniformiser la terminologie, on reprendra ci-après le terme «durée de séjour» utilisé dans la LEtr) 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 fonction du degré de concrétisation recherché, deux variantes différentes sont imaginables.

Variante 1:

Compte tenu des réserves juridiques émises à propos des compétences de réglementation de la Confédération en la matière, on a renoncé, dans la variante 1, à fixer une limite supérieure. L'intention du législateur est formulée en des termes généraux. Pour cette variante, il appartiendra donc aux cantons de concrétiser cette disposition.

Il en va de même pour la réglementation, dans le droit fédéral, de la prise en compte de la durée de séjour en cas de changement de domicile. On tient ainsi compte de la mobilité contemporaine.

Variante 2:

Dans un souci d'uniformisation du droit, il serait préférable de fixer une limite supérieure concernant les durées de séjour cantonale et communale. La limite supérieure proposée est de trois ans. S'agissant de la prise en compte de la durée de séjour en cas de changement de domicile, il est prévu que le candidat à la naturalisation peut, après un séjour de trois ans dans une autre commune du canton, déposer une demande après un délai d'attente d'une année déjà.

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 ne leur transmettent pas des informations pertinentes en vue de la naturalisation. Le 20 décembre 2006, le conseiller national Marcel Scherer a déposé une motion, intitulée «Naturalisation. Bases claires» (06.3875), 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 DFJP du 11 avril 2008 consacré à la violence des jeunes souhaite que les services compétents opèrent davantage de contrôles 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 d'accès, pour les autorités de naturalisation, aux données des autorités cantonales et communales (ibid. p. 46). La disposition prévue tient compte de cette proposition.

1.2.4.2 Examen des demandes de jeunes inclus dans une demande familiale

A partir de l'âge de douze, l'aptitude du candidat à la naturalisation fait l'objet d'enquêtes spécifiques même s'il est inclus dans une demande familiale. Ce seuil est conforme à l'art. 43, al. 3, LEtr, d'où il ressort que le droit de séjour des enfants venus en Suisse dans le cadre d'un regroupement familial est traité différemment selon l'âge. A cet égard, il est important que les cantons se renseignent également auprès des autorités scolaires (cf. supra ch. 1.2.4.1).

1.2.5 Simplification de la réintégration

1.2.5.1 Conditions

Par analogie aux conditions d'intégration mises à la naturalisation facilitée et à la naturalisation ordinaire, il convient de préciser les critères de réintégration. En principe, 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. Cette notion figure aujourd'hui déjà dans plusieurs dispositions légales portant sur la naturalisation facilitée et la réintégration (art. 21, al. 2, art. 23, al. 2, art. 28, art. 31b, art. 58a, al. 1 et 3, et art. 58c, al. 2, LN). S'agissant de la réintégration, il est prévu qu'elle remplace, dans la loi, l'exigence générale des «liens avec la Suisse». 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.

Quiconque a perdu la nationalité suisse devrait pouvoir former une demande de réintégration dans un délai de dix ans. Au-delà de cette échéance, la réintégration resterait possible pour autant que le candidat séjourne au moins trois ans en Suisse. Ce durcissement par rapport à la réglementation actuelle est justifiée 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, et ceci même en cas de domicile à l'étranger. Il convient également de tenir compte du fait que les difficultés qui existaient jadis pour communiquer avec certains pays ou régions du monde ont été éliminées dans une large mesure. Nous vivons aujourd'hui dans une société d'information et de communication mondiale moderne. Par conséquent, les exigences quant à la preuve de liens étroits avec la Suisse doivent être d'autant plus importantes que le contact avec les autorités suisses respectivement la Suisse a été négligé pendant longtemps.

1.3 Autres thèmes touchant la nationalité

1.3.1 Révocation d'une autorisation ou d'autres décisions

Selon un arrêt du Tribunal fédéral daté du 12 novembre 2008 (ATF 135 I 7 ss), une personne dont la naturalisation facilitée a été annulée retrouve son statut juridique antérieur en tant que découlant de l'autorisation d'établissement pour autant qu'aucun motif d'extinction ou de révocation ne soit entre-temps apparu. Afin de combler la lacune mise en évidence par la Tribunal fédéral, la nouvelle disposition vise à régler clairement cette question (cf. art. 62 et 63 LEtr). En outre, elle répond dans une large mesure aux souhaits exprimés dans la motion Müller 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 sur la nationalité du 6 novembre 1997 (STE 166) et à la Convention européenne sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STE 200), qui relève de la même thématique, doit être posée et il est temps que la Suisse l'examine. La Suisse est membre du Conseil de l'Europe depuis 1963. Une suspension infondée de la procédure d'adhésion – bien que le droit national l'autorise – irait à l'encontre du Statut du Conseil de l'Europe. Or la Suisse attribue une grande importance à la collaboration avec le Conseil de l'Europe dans les domaines de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme.

La Convention sur la nationalité forme 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 (RS 141.0, art. 15b en relation avec l'art. 51), de la modification du droit de la nationalité a introduit, au niveau cantonal, un droit de recours contre les décisions de naturalisation discriminatoires. Rien ne s'oppose donc plus à une adhésion de la Suisse à la Convention sur la nationalité. Celle-ci contient certes encore des dispositions qui ne sont pas en parfaite concordance avec le droit suisse; des réserves sont cependant admises dans la mesure où elles ne sont pas contraires au sens et au but de ladite convention. Des réserves sont par exemple nécessaires concernant les apatrides majeurs, les explications relatives aux trois étapes de la naturalisation, ou encore les obligations militaires.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats du 19 mai 2006 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 est avant tout importante 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 –, l'adhésion de la Suisse soulignerait ses positions en matière de lutte contre l'apatridie au niveau international.

2 **Commentaire des différentes dispositions**

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

2.1.1 Chapitre 1: Acquisition par le seul effet de la loi

Art. 1 *Par filiation*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 1 LN.

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.

Art. 4 *Adoption*

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

2.1.2 Chapitre 2: Perte par le seul effet de la loi

Art. 5 Par annulation du lien de filiation

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

Art. 6 Par adoption

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

Art. 7 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.

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

2.2.1 Chapitre 1: Acquisition par décision de l'autorité

2.2.1.1 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 le ch. 1.2.3.1.

Art. 10 Calcul de la durée de séjour des jeunes et des partenaires enregistrés

S'agissant de jeunes

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.

S'agissant du conjoint ou du partenaire enregistré

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 (ancien art. 15, al. 3, LN) qu'au requérant dont le conjoint a déjà été naturalisé à titre individuel (ancien 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. On peut légitimement attendre des conjoints qu'ils attendent que les deux aient séjourné huit

ans en Suisse avant de déposer leur requête. Chacun des deux conjoints peut alors déposer une demande individuelle.

Par contre, une réglementation spéciale continue de se justifier pour les partenariats enregistrés si l'un des deux partenaires possédait déjà la nationalité suisse au moment de l'enregistrement du partenariat. En conséquence, comme selon le droit en vigueur, 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.

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) ainsi que l'absence d'atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. c). En ce qui concerne les critères d'aptitude figurants sous let. a et b, se référer au ch. 1.2.2.

Le critère de l'absence d'atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. c) figure déjà dans le droit actuel. Il est prévu qu'il continue d'être examiné 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 de procéder à des recherches lors de l'examen du 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 principes fondamentaux 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.

En substance, le critère du respect des principes fondamentaux de la Cst. correspond au concept d'«adhésion aux valeurs fondamentales de la Cst.», qui figure dans le projet de modification de la LEtr concernant le contre-projet indirect à l'initiative sur le renvoi.

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

Une déficience corporelle, mentale ou psychique peut 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, LN, 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. Il en va de même s'agissant de déficiences qui limitent la capacité de travail ou de handicaps découlant de conditions défavorables sur le marché du travail ou dans le domaine de la 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 de l'homme des personnes handicapées et vise à promouvoir l'égalisation des chances des handicapés.

L'art. 12, al. 2, LN 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. Mais celles-ci sont examinées par les autorités cantonales et communales compétentes. Normalement, l'ODM n'examine que le respect de l'ordre juridique suisse (désormais inclus dans le terme générique «sécurité et ordre publics»; cf. 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 sur la nationalité. Cependant, l'expression «en particulier» traduit l'idée que la Confédération peut, dans des cas spéciaux, «tirer le signal d'alarme», par exemple lorsque l'intégration du candidat est manifestement insuffisante et que le canton n'a donc pas effectué comme il le doit l'examen d'aptitude selon l'art. 11 LN. La Confédération peut refuser d'octroyer l'autorisation fédérale si les conditions ne sont pas entièrement remplies.

Il ressort du nouvel art. 14 LN 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 commune et le canton ont rendu leur décision et vu que le canton dispose ensuite d'un délai de six mois pour rendre la décision de naturalisation définitive.

Art. 13 *Procédure de naturalisation*

Dorénavant, la demande devra toujours 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 est à adresser. Il peut s'agir d'une autorité cantonale ou communale.

L'al. 2 prévoit que lorsque le canton et, si le droit cantonal le prévoit, la commune peuvent garantir la naturalisation, ils transmettent la demande de naturalisation à l'office fédéral compétent. On évite ainsi que des demandes que le canton ou la commune comptent rejeter ne soient transmises à la Confédération.

Selon l'al. 4, enfin, l'office compétent 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.

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 de six mois 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. Passé ce délai, l'autorisation échoit; le requérant peut déposer ultérieurement une nouvelle demande s'il remplit les conditions requises.

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.

L'al. 2 prévoit que l'autorité cantonale compétente refuse la naturalisation lorsque des faits qui auraient motivé un refus sont portés à sa connaissance après l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. La procédure régie par le droit fédéral étant close, il appartient aux cantons de se prononcer. En effet, une révocation de l'autorisation fédérale de naturalisation engendrerait une procédure inutilement longue et compliquée. Il suffit en l'occurrence que le canton invite le requérant à retirer sa demande; le cas échéant, il rend une décision négative susceptible de recours. L'al. 3 dispose que le droit de cité communal et cantonal et la nationalité suisse ne sont réellement acquis que lors 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, pour des raisons de cohérence, l'expression «durée de séjour», qui figure dans la LEtr, a été substituée à celle de «durée de résidence». Le texte de l'al. 1, 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 formulées au chap. 1.2.2).

Art. 18 *Durée de séjour cantonale et communale*

Variante 1

Aux termes de l'art. 38, al. 2, Cst., la Confédération n'édicte que des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation.

La doctrine interprète la notion de «dispositions minimales» utilisée à l'art. 38, al 2, Cst. de différentes manières. En partie, elle la comprend au sens restrictif et estime que la Confédération doit faire preuve de retenue s'agissant des principales conditions cantonales de naturalisation, parmi lesquelles figure la fixation de la durée de séjour.

Compte tenu de ces réserves juridiques, qui concernent les compétences de réglementation de la Confédération en la matière, on a renoncé, dans la première variante proposée de l'art. 18, à fixer une limite supérieure. La disposition paraît dès lors assez floue. Cependant, les cantons sont libres de fixer des délais à l'échelon cantonal ou communal. S'ils renoncent à le faire ou si les délais ne sont pas appropriés, il existe une voie de recours au niveau cantonal.

Selon la première variante de l'art. 18, si les cantons prévoient une durée minimale de séjour dans le canton ou la commune, elle ne doit pas excéder la durée habituellement nécessaire à une intégration réussie.

Si la durée minimale de séjour demandée dans le canton est supérieure à trois ans, la durée de séjour dans un autre canton juste avant l'arrivée dans le canton doit être prise en compte de manière appropriée en vertu de l'al. 2.

Si la durée minimale de séjour demandée dans la commune est supérieure à un an, la durée de séjour dans une autre commune du même canton juste avant l'arrivée dans la commune doit être prise en compte de manière appropriée.

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).

Il en va de même de la réglementation fédérale concernant la prise en compte de la durée de séjour en cas de changement de domicile (cf. al. 2 et 3). On tient ainsi compte de la mobilité contemporaine.

Variante 2

Pour faciliter la lisibilité et la compréhension du texte et parce que la doctrine défend en substance l'avis que la notion de «dispositions minimales» figurant dans l'art. 38, al. 2, Cst. ne devrait pas être interprétée de manière trop étroite (la doctrine interprète cette disposition en ce sens que la Confédération a compétence pour édicter des «principes»), une variante proposée pour l'art. 18 fixe la limite supérieure de la durée de séjour cantonale et communale à trois ans.

Les deux variantes sont conformes à la Cst. L'évaluation des prises de position des participants à la procédure de consultation permettra de déterminer laquelle des variantes il convient de retenir.

Art. 19 *Droit de cité d'honneur*

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

2.2.1.2 Section 2: Naturalisation facilitée

Art. 20 *Conditions matérielles*

S'agissant d'une intégration 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 faut prendre en considération qu'il doit y avoir 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, pour des raisons psychiques ou physiques, ne remplissent pas les critères d'intégration prévus à l'al. 1, let. c et d, est applicable aussi bien pour la naturalisation ordinaire que pour 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. art. 11, let. c, art. 26, al. 1, let. e).

L'art. 20, al. 3, LN 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 la nouvelle ordonnance sur la nationalité.

Art. 21 *Conjoint d'un ressortissant 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, l'autre conjoint ne peut pas déposer de demande de naturalisation facilitée. Le requérant doit vivre depuis trois ans en communauté conjugale avec son conjoint et avoir séjourné en Suisse pendant cinq ans en tout, dont l'année qui précède le dépôt de la demande. Le lieu de séjour lors du dépôt de la demande est déterminant pour répondre à la question de savoir 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.

Quiconque vit ou a vécu à l'étranger doit vivre depuis six ans en communauté conjugale avec son 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 naturalisation ordinaire ou naturalisation facilitée qui ne repose pas sur la filiation avec un parent suisse).

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, à titre exceptionnel, l'examen de la demande pour autant qu'elle n'ait pas des doutes fondés quant à l'existence d'une communauté 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 la communauté conjugale). Si le conjoint survivant s'est entre-temps remarié avec un ressortissant étranger, il ne peut accéder à la naturalisation facilitée.

Comme sous l'ancien droit, 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. Cette procédure, qui existait déjà sous l'ancien droit, se révèle être compliquée (des déclarations de renonciation doivent être obtenues puis transmises aux cantons concernés). La révision prévoit une simplification dans ces cas (cf. 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, 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 art. 2, al. 1, LN). 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, LN, tous les autres droits de cité cantonaux et communaux auxquels leur père a renoncé (cf. art. 271, al. 1 CC).

Art. 22 *Nationalité suisse admise par erreur*

A l'instar de l'actuel art. 29, le nouvel art. 22 LN prévoit qu'une personne ayant vécu, pendant cinq ans au moins, 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 actuelles dispositions de l'art. 29, al. 3 LN (le requérant a déjà servi dans l'armée suisse) et al. 4 (application par analogie à l'étranger qui a perdu la nationalité suisse par annulation, en vertu de l'actuel art. 8), LN, peuvent être abrogés. Extrêmement rares, ces cas sont en effet déjà largement couverts par le nouvel art. 22, al. 1, LN. 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 prévues à l'art. 9, il est toutefois nécessaire de procéder à une adaptation. L'al. 2 pose désormais que tout séjour en Suisse conforme aux dispositions légales sur les étrangers est pris en compte. Les séjours au titre d'une autorisation B, F ou N sont par exemple concernés autant que ceux mentionnés à l'art. 33, al. 2.

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'art. 25, al. 1, LN reprend la réglementation de l'actuel art. 32 LN.

La réglementation de l'al. 2 LN est nouvelle. Celui-ci dispose que le Conseil fédéral règle le déroulement de la procédure et peut prescrire que les personnes séjournant en Suisse doivent présenter la demande auprès de l'autorité de naturalisation du canton de domicile, lequel effectue les enquêtes puis transmet la demande à l'office.

La nouvelle réglementation vise à créer une base légale permettant le dépôt de la demande auprès de l'autorité de naturalisation du canton de domicile. La procédure se verrait ainsi simplifiée. La Confédération n'aurait pas à commencer par examiner formellement la demande et à la transmettre au canton aux fins d'enquêtes avant que celui-ci ne la renvoie à la Confédération. Bien que simplifiée, la procédure peut engendrer pour les cantons un surcroît de travail, qui devrait être compensé par une augmentation des émoluments. L'adaptation du tarif des émoluments se ferait dans le cadre de l'ordonnance d'exécution.

2.2.1.3 **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. Quiconque ne connaît notre pays que par ouï-dire et n'entretient que des liens superficiels avec la Suisse ne saurait être réintégré dans la nationalité suisse. 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. Les exigences liées au critère des liens étroits avec la Suisse seront précisées dans l'ordonnance sur la nationalité.

Dans la plupart des cas, la demande de réintégration est déposée à l'étranger.

Art. 27 *Ensuite de péremption ou de perte de la nationalité suisse*

Cette disposition regroupe les cas faisant l'objet des actuels art. 21, 23 et 58 LN.

Dorénavant, le requérant doit avoir séjourné trois ans en Suisse lorsque la durée de péremption de dix ans pendant laquelle une demande de réintégration aurait pu être déposée est échue.

Art. 28 *Effet*

Cette disposition reprend l'actuel art. 24 LN.

Art. 29 *Compétence*

Cette disposition reprend l'actuel art. 25 LN.

2.2.1.4 Section 4: Dispositions communes

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

Cette disposition correspond dans une large mesure à l'actuel art. 33 LN. L'expression «en règle générale» est supprimée puisqu'il lui manque la force normative nécessaire. La réglementation permet, sur demande motivée et écrite du représentant légal, d'exclure l'enfant mineur de la naturalisation du requérant (par exemple si l'enfant risque de perdre sa nationalité originaires). Dans ces cas exceptionnels, la protection des intérêts de l'enfant est prioritaire.

Art. 31 *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 correspond à l'actuel art. 36 LN et tient compte d'une modernisation terminologique (remplacement du terme «dispositions légales sur la police des étrangers» par «dispositions légales sur les étrangers»). L'al. 2 précise

que les séjours en Suisse au titre d'une autorisation C, B et F sont pris en compte lors du calcul de la durée de séjour.

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 soit assez grande pour effectuer les enquêtes en détail.

Aujourd'hui, les rapports d'enquête sont de qualité très inégale. Il convient donc d'améliorer la base légale régissant leur élaboration. La nouvelle réglementation devrait préciser que la Confédération peut, si nécessaire, demander des rapports complémentaires ou plus détaillés au canton. Par ailleurs, il doit apparaître clairement que des rapports peuvent également être demandés dans le cadre 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 d'examiner rétroactivement les conditions de naturalisation. S'il ressort des enquêtes que ces conditions n'étaient pas remplies au moment de la décision, la naturalisation peut être annulée en vertu de l'art. 36 LN.

Il est judicieux de préciser expressément dans la loi que la Confédération peut décréter des directives uniformes concernant l'établissement des rapports d'enquête. S'agissant de la naturalisation ordinaire, la Confédération fera preuve de retenue en n'intervenant pas sur la forme des rapports mais seulement sur la qualité. En revanche, la Confédération devrait introduire des formulaires d'enquête standardisés en matière de naturalisation facilitée et de réintégration.

En outre, la Confédération devrait avoir la possibilité de prévoir des prescriptions d'ordre concernant l'élaboration des rapports d'enquête dans le cadre des naturalisations qui relèvent de sa compétence. Ces règles, qui pourraient être fixées dans la nouvelle ordonnance sur la nationalité, contribueraient à ce que la procédure ne se prolonge pas outre mesure.

Art. 35 *Perception et paiement anticipé des émoluments*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 38 LN. Toutefois, l'al. 2, selon lequel les émoluments sont remis en cas d'indigence, est supprimé.

L'actuel al. 2 de l'art. 38 LN est une norme qui habilite le Conseil fédéral à régler au niveau de l'ordonnance les émoluments ainsi que les modalités de paiement. La clause selon laquelle les émoluments sont remis en cas d'indigence devrait être abrogée, d'autant plus que la réglementation figure dans l'ordonnance générale sur les émoluments (RS 172.041.1). S'y ajoute que les émoluments doivent au plus couvrir les frais encourus et que les montants en question doivent dès lors être à la portée des requérants. De surcroît, la clause n'a que très rarement été invoquée par le passé.

Une simplification supplémentaire consiste à prévoir le versement d'un acompte pour la naturalisation facilitée et la réintégration, comme pour les demandes déposées à l'étranger. Ainsi, l'autorité n'entrerait en matière sur la demande de naturalisation facilitée que lorsque le requérant aura présenté l'avis de versement.

Les nouveaux processus et la nouvelle répartition des tâches pourraient engendrer un surcroît de travail dans les communes et les cantons. Il convient d'en tenir compte en augmentant les émoluments en faveur des cantons et des communes. Une réglementation dans la loi permet une adaptation des émoluments dans le respect du principe de la couverture des frais.

Art. 36 *Annulation*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 41 LN.

L'al. 1 prévoit que, dorénavant, le consentement du canton d'origine ne sera plus requis en cas d'abus. On supprime ainsi une réglementation purement formelle.

Les al. 2, 3 et 4 reprennent la réglementation actuelle.

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, outre la durée de la procédure auprès des autorités fédérales et des instances de recours ainsi que de la prolongation de cinq à huit ans du délai durant lequel une naturalisation peut être annulée (cf. al. 2), une période de douze ans, voire davantage, sépare en règle générale le comportement abusif et la sanction.

Rien ne justifie d'appliquer également le délai d'attente aux membres de la famille qui n'ont pas commis de faute en lien avec l'annulation de la naturalisation (cf. al. 6). Tel serait par exemple le cas d'un enfant de dix ans devenu apatride suite à l'annulation de la naturalisation de son père suisse.

Par ailleurs, l'al. 7 habilite l'ODM à retirer les documents d'identité de la personne (c'est-à-dire le passeport suisse respectivement 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 concernant le retrait des documents d'identité et ce, après l'entrée en force de l'annulation, engendre un important travail administratif. En prenant les voies de droit, la personne visée peut tirer en longueur la procédure.

Les conséquences d'une annulation de la naturalisation en matière de droit sur les étrangers sont réglées aux art. 62 et 63 de la LEtr (RS 142.20).

2.2.2 Chapitre 2: Perte par décision de l'autorité

2.2.2.1 Section 1: Libération

Art. 37 *Demande de libération et décision*

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

Art. 38 *Enfants compris dans la libération*

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

Art. 39 *Acte de libération*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 45 LN.

Art. 40 *Emoluments*

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

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 tous les cantons 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 que les demandes de libération ne peuvent être déposées auprès d'une représentation suisse qu'en cas de domicile à l'étranger (exception: Liechtenstein).

C'est pourquoi le nouvel art. 42 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. Selon l'art. 48, al. 2, ces derniers ont qualité pour recourir.

2.2.2.2 **Section 2: Retrait**

Art. 42 *Conditions*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 48 LN.

2.3 Titre 3: Constatation de droit

Art. 43 *Compétence*

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

2.4 Titre 4: Traitement de données personnelles et assistance administrative

Art. 44 *Traitement des données*

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

Art. 45 *Communication des données*

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

Art. 46 *Assistance administrative*

Cette disposition est nouvelle.

Base légale

Selon l'art. 44, al. 2, Cst., la Confédération et les cantons s'accordent réciproquement l'entraide administrative et l'entraide judiciaire (voir Ehrenzeller, St. Galler Kommentar, concernant l'art. 44 Cst., note 21 ss). Sur le plan législatif se pose donc la question de savoir si la base constitutionnelle suffit ou s'il est nécessaire d'introduire de surcroît une base juridique spécifique dans une loi formelle. Selon l'opinion qui prévaut, les autorités fédérales et cantonales sont tenues, de manière générale, de s'accorder l'assistance administrative vu que, dans le cas contraire, l'administration publique ne pourrait pas fonctionner. Toutefois, cette obligation est limitée aux principes généraux de procédure, notamment à celui de la proportionnalité. Sous réserve de dispositions contraires, l'assistance administrative est donc accordée sur demande dans le cas d'espèce. La demande d'assistance administrative doit être motivée. Sur cette base, l'autorité requise examine si des intérêts publics ou privés prépondérants ou des prescriptions concernant le maintien du secret s'opposent à l'octroi de cette assistance (entraves institutionnelles ou matérielles à l'assistance administrative). Compte tenu des biens juridiques en question, force est de concrétiser l'assistance administrative et l'obligation de s'accorder l'assistance administrative.

Protection des données et assistance administrative

L'obligation de garder le secret et la protection des données sont deux facteurs qui limitent l'assistance administrative. Bien qu'il y ait de nombreux recoupements entre les deux domaines, le second se distingue du premier en ce qu'il vise à protéger la personnalité et plus particulièrement les personnes physiques et morales contre une utilisation illicite de leurs données. La protection des données est focalisée sur les droits de la personne concernée au titre de la protection des droits fondamentaux. Avant d'accorder l'assistance administrative, l'autorité requise examine donc minutieusement si la communication des données est licite et proportionnelle, et s'il existe des motifs qui limitent l'accès aux données.

Etendue et teneur de l'assistance administrative

Selon la loi, l'autorité fédérale procède, dans le cas d'espèce, aux enquêtes concernant la réputation du requérant en vue de l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. Les recherches en question portent non seulement sur l'attitude du requérant du point de vue du droit pénal et du droit des poursuites, mais aussi sur

son intégration et sa familiarité avec les conditions de vie en Suisse. A cet égard, il conviendra éventuellement de s'adresser à d'autres autorités afin d'obtenir des renseignements indispensables pour mener à bien l'enquête.

Dans des cas particuliers dûment motivés et sur demande écrite, les autorités chargées d'appliquer la présente loi sont tenues de fournir toutes les données requises en rapport avec la naturalisation (naturalisation ordinaire, naturalisation facilitée et réintégration) ainsi que l'annulation de la naturalisation et la libération ou le retrait de la nationalité. Cette obligation est valable tant pour les autorités chargées d'appliquer la présente loi que pour les autres autorités fédérales, cantonales et communales, comme par exemple l'école, 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 autorités et les agents publics concernés décident eux-mêmes s'ils communiquent ou non les données. Ils sont soumis au secret de fonction selon l'art. 320 du code pénal suisse (CP, RS 311.0). Si des données sont communiquées, les autorités ne sont pas punissables vu que l'assistance administrative est justifiée par la loi.

L'ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central sur la migration (Ordonnance SYMIC, RS 142.513) fait actuellement l'objet d'une révision.

2.5 Titre 5: Voies de recours

Art. 47 *Recours devant un tribunal cantonal*

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

Art. 48 *Recours à l'échelon fédéral*

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

2.6 Titre 6: Dispositions finales

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

Art. 49 *Exécution*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 54 LN. L'actuel al. 2 est supprimé vu que la loi sur les documents d'identité (RS 143.1) livre une base légale suffisante en la matière.

Art. 50 *Abrogation et modification du droit en vigueur*

L'abrogation et la modification du droit en vigueur sont réglées en annexe.

2.6.2 Chapitre 2: Dispositions transitoires

Art. 51 *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 présente loi sont traitées conformément aux dispositions de 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. 52 *Naturalisation facilitée des enfants de parent suisse*

Cette disposition règle les cas qui relèvent des actuels art. 58a et 58c LN. Toutefois, les petits-enfants d'une Suisseuse ayant épousé un étranger ne devraient plus pouvoir bénéficier d'une naturalisation facilitée, comme le prévoit l'actuel art. 58a, al. 3, LN. L'abrogation de cette réglementation se justifie vu que l'art. 58a LN était initialement une disposition transitoire applicable aux enfants nés avant le 1^{er} juillet 1985. 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).

2.6.3 Chapitre 3: Référendum et entrée en vigueur

Art. 53

La présente loi est sujette au référendum. Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Annexe: Abrogation et modification du droit en vigueur

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

Deux dispositions de la LEtr sont modifiées. Elles concernent la révocation d'autorisations et d'autres décisions. Les autorités compétentes décident quel statut est accordé à la personne dont la naturalisation a été annulée. Une autre modification touche la loi sur les documents d'identité, qui règle le retrait des documents d'identité suite à l'annulation de la naturalisation.

3 Conséquences pour les finances et le personnel

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences financières ni d'effets sur l'état du personnel. Une adaptation des émoluments fédéraux pourrait cependant être nécessaire en relation avec les décisions d'annulation de la naturalisation et de non-

entrée en matière. Il s'agit donc d'examiner si les émoluments couvrent encore les frais de la procédure de naturalisation et, le cas échéant, de fixer les nouveaux montants des émoluments.

4 Relation avec le droit européen

Le projet est conforme au droit européen, en particulier à la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997 (STE 166) et à la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STE 200) auxquelles la Suisse compte adhérer.

5 Constitutionnalité

Les modifications de loi proposées sont fondées sur les art. 37 et 38, al. 2, Cst.