

Votations du 26 septembre 2004

Révision du droit de la nationalité

23 août 2004

Numéro 31

dossierpolitique

Faciliter la naturalisation des jeunes étrangers

Le 26 septembre 2004, le peuple suisse devra se prononcer sur deux objets relatifs à la révision de la loi sur la nationalité. Les éléments centraux sont la facilitation de la naturalisation pour les jeunes étrangers de la deuxième génération et l'acquisition de la nationalité suisse à la naissance pour les enfants de la troisième génération. Les projets prévoient aussi d'uniformiser et de simplifier les naturalisations ordinaires. La majorité des cantons, des communes, des partis et des associations approuvent ces projets, notamment parce qu'il est nécessaire d'agir. En effet, d'une part, les procédures de naturalisation sont totalement disparates à l'heure actuelle en Suisse, d'autre part, la naturalisation permettra d'impliquer davantage dans la vie politique les jeunes étrangers qui sont bien intégrés sur les plans social et culturel.

Deux modifications de la Constitution et trois modifications de loi

La présente réforme de la loi sur la nationalité se compose de deux éléments se rapportant à la Constitution et de trois éléments se rapportant à la loi : le Parlement a adopté, le 3 octobre 2003, les deux arrêtés fédéraux visant à faciliter la naturalisation. Le 26 septembre 2004, le peuple se prononcera sur les deux modifications de la Constitution. Lors des débats, le Parlement a d'ores et déjà élaboré les lois d'application de sorte que le détail des dispositions est connu. Après l'approbation des modifications constitutionnelles par le peuple en septembre, il sera possible de demander le référendum facultatif contre les deux lois d'application correspondantes de la loi sur la nationalité (LN). Le débat ne porte plus sur la troisième révision de la loi puisque cette dernière ne nécessite pas de modification de la Constitution et qu'aucune demande de référendum n'a été déposée avant l'échéance du délai. L'article 38, alinéa 1 règle l'acquisition de la nationalité par des personnes d'origine (partiellement) suisse et le montant des émoluments. A l'avenir, les autorités (Confédération, cantons, communes) pourront exiger des émoluments seulement à concurrence du montant correspondant à la couverture des frais.

Objet n° 1 : Simplification et facilitation de la naturalisation des personnes de la deuxième génération

La première modification constitutionnelle soumise au vote donne à la Confédération la compétence de fixer les règles pour la naturalisation au lieu de prescriptions minimales : outre la simplification de la procédure de naturalisation ordinaire, cela concerne essentiellement la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération ayant grandi en Suisse. Les jeunes étrangers désireux d'acquérir la nationalité suisse pourront déposer une demande de naturalisation facilitée s'ils sont âgés de 14 à

24 ans, s'ils ont accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et s'ils sont titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement. En outre, le requérant doit avoir habité deux ans au moins dans la commune dans laquelle il dépose la demande. Il doit également s'être intégré en Suisse, s'être familiarisé avec les conditions de vie et avec une langue nationale et se conformer à la législation suisse. Enfin, la naturalisation ne doit pas compromettre la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

La modification constitutionnelle simplifie considérablement la procédure de naturalisation ordinaire – c'est-à-dire toutes les autres naturalisations – : un droit d'approbation remplacera la procédure d'autorisation de la Confédération. La Confédération ne traitera plus les demandes que lui soumettent les cantons et les commu-

Le libellé du projet

La présente révision du droit de la nationalité se fonde sur une modification de la Constitution (art. 38, al. 1 - 2bis) et entraîne des modifications de la loi sur la nationalité (LN).

La Constitution est modifiée comme suit :

Art. 38, al. 2 et 2^{bis} (nouveau)

² Elle [la Confédération] édicte les principes régissant la naturalisation des étrangers par les cantons.

^{2bis} Elle facilite la naturalisation par les cantons des jeunes étrangers ayant grandi en Suisse.

Art. 38, al. 1 (nouveau)

¹ La Confédération règle l'acquisition de la nationalité et des droits de cité par filiation, par mariage ou par adoption, de même que par la naissance en Suisse lorsque l'un des parents au moins y a grandi. Elle règle également la perte de la nationalité suisse et la réintégration dans cette dernière.

nes, elle se contentera de donner ou non son assentiment. Ainsi, les cantons et les communes seront responsables de la procédure de naturalisation. La modification constitutionnelle redéfinit également les critères de résidence pour la naturalisation ordinaire : au niveau fédéral, la durée requise est diminuée de 12 à 8 ans, dans les cantons et les communes, elle est limitée à 3 ans au maximum.

Objet n° 2 : Acquisition de la nationalité par la naissance à la troisième génération

La deuxième modification constitutionnelle introduit le « Jus soli » pour les enfants de la troisième génération : un enfant né en Suisse de parents étrangers – qui dans la majorité des cas ont grandi en Suisse – recevra la nationalité suisse à la naissance. La condition est qu'un des parents au moins ait effectué cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et qu'au moment de la naissance de l'enfant il réside en Suisse depuis cinq ans (partant qu'il dispose d'un permis de séjour ou d'établissement en Suisse). Le Parlement a souhaité laisser aux parents la possibilité de faire une déclaration dans laquelle ils renoncent à la nationalité suisse jusqu'au douzième mois de l'enfant. L'enfant peut révoquer cette déclaration et demander la naturalisation facilitée lorsqu'il atteint sa majorité.

Le droit de recours contre des décisions de naturalisation, initialement envisagé par le Parlement, ne figure dans aucun des deux objets soumis au vote. Le Conseil fédéral avait ancré dans le message ce droit de recours controversé, qui permettait de contester en justice des décisions de naturalisation négatives, mais il a échoué devant le Parlement. La présente révision du droit de la nationalité ne traite pas non plus la question des votes sur les demandes de naturalisation. Des initiatives parlementaires sont en cours sur ces deux thèmes.

Pourquoi réviser le droit ?

A l'heure actuelle, la politique en matière de naturalisation n'est pas réglée de manière uniforme en Suisse et le droit fédéral ne connaît pas de naturalisation facilitée. En 1983 et en 1994, deux projets sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers ont échoué au niveau fédéral – en 1994 c'est la majorité des cantons qui n'a pas pu être réunie (10 cantons contre 13 y étaient favorables et 53% de la population). Par la suite, 14 cantons ont introduit la

Qu'est-ce que des étrangers de « deuxième » ou de « troisième » génération ?

Deuxième génération : des personnes d'origine étrangère qui ont accompli la plus grande part de leur scolarité obligatoire (5 ans) en Suisse.

Troisième génération : des personnes d'origine étrangère qui sont nées en Suisse ou dont un parent au moins est né en Suisse ou possède un permis de séjour ou d'établissement depuis 5 ans au minimum.

naturalisation facilitée. D'après le rapport du groupe de travail nationalité du DFJP, ce processus a fait ses preuves¹. La situation actuelle n'est pas satisfaisante dans la mesure où la pratique en matière de naturalisation varie d'un canton à un autre. Les durées de résidence requises tout comme les émoluments varient fortement pour une naturalisation. Ainsi, dans le canton de Vaud, de jeunes étrangers qui ont grandi en Suisse paient 100 francs à titre d'émoluments pour une naturalisation facilitée, tandis qu'une naturalisation ordinaire revient en règle générale à 10 000 francs, voire 50 000 francs à Zurich. De nombreuses structures redondantes perdurent du fait que, pour une naturalisation ordinaire, la Confédération vérifie encore une fois le dossier qui a déjà été examiné par les cantons et les communes.

Le Conseil fédéral et le Parlement entendent éliminer ces défauts au moyen de la présente révision du droit de la nationalité. Le projet s'intéresse en priorité aux jeunes étrangers des deuxième et troisième générations et à leur naturalisation facilitée. Grâce à cette révision, ils auront la possibilité de participer pleinement à la vie politique et sociale de la Suisse – avec tous les droits et obligations qui y sont liés. Comme tous les autres candidats à la naturalisation, la nationalité suisse leur sera accordée à la condition uniquement qu'ils satisfassent les conditions ancrées dans la loi sur la nationalité. Ces conditions sont examinées minutieusement au cours de la procédure.

Conséquences de la nouvelle loi sur la nationalité

D'après des estimations de l'Imes (Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration) la nouvelle loi pourrait se traduire par une hausse des demandes de naturalisation de 7 500 à 15 000 par an – un tiers par génération (naturalisation ordinaire d'adultes des deuxième et troisième générations). A l'heure actuelle, près de 117 000 jeunes et jeunes adultes pourraient bénéficier d'une naturalisation facilitée. L'an dernier, 37 000 per-

¹ Cf. Rapport final du groupe de travail nationalité (2000) www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/aktuell/buergerrecht/weitere_infos/schlussbericht_f.pdf

sonnes ont été naturalisées, dont près de 10 000 via la procédure de naturalisation facilitée accordée aux époux.

Une étude d'Avenir Suisse sur les conséquences démographiques de la révision du droit de la nationalité montre que le nombre de naturalisations tendrait à reculer quoi qu'il advienne – donc même si la révision était refusée.

Cependant, la révision de la loi ferait diminuer plus rapidement la proportion d'étrangers en Suisse².

Les partisans et les opposants

Devant le Parlement, le PRD, le PDC, le PS ainsi que les Verts et le PEV ont soutenu les deux projets. Pour les par-

Durées de résidence requise et émoluments cantonaux pour la naturalisation facilitée et ordinaire

Canton	Naturalisation de jeunes étrangers		Naturalisation ordinaire	
	Durée de résidence requise dans le canton (années)	Emoluments maximaux (fr.)	Durée de résidence requise dans le canton (années)	Emoluments maximaux (fr.)
AG		750	5	5'000
AI			5	Salaire minimal ou $\frac{1}{12}$ du revenu annuel
AR	8		3	2'000
BE	2 ans min. dans la commune	200	2	10'000
BL		500	5	500 fr. min., $\frac{1}{12}$ du revenu imposable au max.
BS	5	600	5	10'000
FR	2	2'000 (pas d'émoluments pour les personnes de moins de 25 ans)	3	10'000
GE	2	300 (frais de Chancellerie)	2	2'200
GL	15		6	6'000
GR	20		6	3'000
JU	2	600	2 (dans la commune)	2'000
LU			3	10'000
NE	2	(comme FR)	3	10'000
NW			12	7'500
OW			5	jusqu'à 15 000 environ
SG	5	Tarif réduit	5	Emoluments de base 300 (+ suppléments)
SH		750	2 (dans le canton et la commune)	5'000
SO	10 (dans la commune)		6	18'000
SZ			5 (dans la commune)	3'000
TG		200	6	10'000
TI	depuis la naissance		5	10'000
UR		Tarif réduit	10	10'000
VD	2	100 (émoluments forfaitaires bas)	5	500
VS			5	15'000
ZG	5		5	10'000
ZH	2	Tarif réduit	2	50'000

Source : rapport final du groupe de travail nationalité (2000)

² Cf. Avenir Suisse (2003) : Politique de naturalisation et conséquences démographiques.

www.avenirsuisse.ch/download.php?id=917

tis bourgeois, le principal est de supprimer les procédures bureaucratiques redondantes et d'uniformiser les procédures de naturalisation, notamment leur longueur, dans les cantons et dans les communes. Ils soulignent aussi que les jeunes étrangers intégrés et présents en Suisse depuis de nombreuses années pourraient davantage être appelés à assumer leurs responsabilités politiques dès lors qu'ils acquièrent la nationalité suisse. La majorité des membres de l'UDC, les représentants des démocrates suisses et de la Lega dei Ticinesi au Parlement ont rejeté les projets. Ils ont jugé insuffisantes les exigences de la loi en ce qui concerne la naturalisation facilitée. En effet, ils estiment inacceptable qu'un enfant de la troisième génération puisse être naturalisé automatiquement dès sa naissance même si l'un des parents vient d'immigrer en Suisse.

Débat annexe sur le droit de recours

Les deux projets en faveur de la naturalisation facilitée des deuxième et troisième générations ont passé devant le Parlement sans trop d'encombres, le consensus était généralisé – à l'exception de l'UDC, des représentants des démocrates suisses et de la Lega dei Ticinesi. Le seul point de friction, au cours du débat parlementaire, était le droit de recours contre les décisions de naturalisation arbitraires et discriminatoires ancré dans le projet de loi initial. Le Conseil fédéral et la majorité du Conseil national se sont mobilisés pour aménager la possibilité de lancer une procédure de recours contre les décisions arbitraires auprès d'un tribunal cantonal supérieur ou du Tribunal fédéral. Les débats du Parlement se sont terminés avec la suppression de ce droit de recours dans le projet de loi, à l'instigation de la commission du Conseil des Etats. Cette dernière a justifié sa demande en indiquant que l'interdiction relative à l'arbitraire et à la discrimination figurant dans la Constitution fédérale autorise un recours auprès du Tribunal fédéral. Au cours de la session d'été 2003, le Conseil compétent s'est prononcé contre ledit droit de recours. La commission de la Chambre du peuple et la Chambre elle-même se sont finalement soumises à la décision du Conseil des Etats et ont supprimé le droit de recours. Le jugement du Tribunal fédéral rendu auparavant, selon lequel les votes sur les naturalisations étaient anticonstitutionnels, n'est pas totalement étranger à la décision du Parlement. La ministre de la justice de l'époque, Ruth Metzler, qui avait toujours soutenu le droit de recours, a finalement accepté cette solution. Ainsi, le droit de la nationalité était débarrassé d'une question controversée et l'objet pouvait être conclu rapidement à la session d'automne 2003.

Commentaire

En Suisse, les procédures de naturalisation sont disparates et caractérisées par des structures redondantes. Une personne possédant un passeport étranger, qui remplit les conditions en matière de naturalisation, peut déposer une demande de naturalisation après deux ans dans certains cantons et seulement après douze ans dans d'autres. Un étranger ayant grandi en Suisse qui décide d'acquérir la nationalité suisse doit résider dans la même commune pendant toute la procédure. Cela entrave la mobilité des travailleurs. Or la mobilité est un facteur essentiel pour notre économie. La révision du droit de la nationalité supprime les différences en matière de durée de résidence dans l'optique de la naturalisation.

La procédure de naturalisation pour les jeunes étrangers qui ont grandi en Suisse, qui parlent une des langues nationales, qui vont à l'école en Suisse et qui sont intégrés est très lourde. Elle l'est au point de dissuader de jeunes étrangers de faire la démarche. Pourtant, ces étrangers rendent de grands services à la Suisse et doivent être acceptés par la Suisse comme des citoyens à part entière jouissant de tous les droits et obligations. Toute personne qui demande la naturalisation est prête à effectuer le dernier pas vers une intégration totale. Pour l'économie, il s'agit d'utiliser en Suisse le potentiel des jeunes travailleurs formés dans notre pays.

Sabina Sturzenegger

Pour toute question : urs.rellstab@economiesuisse.ch