

Initiative parlementaire **Acquisition de la nationalité suisse. Durée de résidence**

Avis du Conseil fédéral

du 19 septembre 1994

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater}, 4^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons notre avis sur le rapport et les propositions de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 9 septembre 1993 (FF 1993 III 1318).

L'initiative parlementaire poursuit deux buts:

- l'abaissement de douze à six ans de la durée de résidence exigée par le droit fédéral dans le domaine de la naturalisation ordinaire (modification de l'art. 15, 1^{er} et 2^e al., LN);
- la diminution des durées de résidence dans le domaine de la naturalisation facilitée (modification des art. 31 et 58a LN).

L'avis du Conseil fédéral porte pour l'essentiel sur l'abaissement de la durée de résidence en matière de naturalisation ordinaire; en ce qui concerne la naturalisation facilitée, le Conseil fédéral se rallie pleinement, à l'exception de la modification rédactionnelle d'un article, aux propositions et aux arguments de la Commission des institutions politiques du Conseil national.

Condensé

L'initiative parlementaire a pour but principal de réduire de moitié la durée de résidence exigée par le droit fédéral, relativement longue comparée aux législations étrangères, en matière de naturalisation ordinaire. La majorité des membres de la Commission des institutions politiques du Conseil national, partageant l'avis de l'auteur de l'initiative, se sont prononcés pour une réduction à six ans. Pour les personnes qui, après un séjour de six ans en Suisse, sont suffisamment intégrées, en particulier les personnes de pays voisins qui s'expriment déjà dans une de nos langues nationales à leur entrée en Suisse, le droit fédéral ne serait plus un obstacle à la naturalisation. Une naturalisation pourrait dès lors être prononcée après six ans déjà dans la mesure où le canton estime ce délai suffisant. Une minorité a émis par contre certains doutes au sujet de l'acceptation politique de cette proposition et a préféré une réduction de la durée de résidence de douze à huit ans.

Pour les raisons qui suivent, le Conseil fédéral estime opportun de maintenir à douze ans la durée légale de résidence:

- De nombreux requérants – en particulier les ressortissants de pays de culture différente – sont, après six ans de séjour, insuffisamment intégrés socialement et culturellement en Suisse. La proportion de décisions de refus serait nettement plus importante qu'aujourd'hui; de nombreux requérants auraient la fausse impression que les conditions de naturalisation sont remplies après l'écoulement du délai exigé par le droit fédéral. Un séjour plus long – douze ans au lieu de six – laisse par contre présumer que le requérant s'est accoutumé de manière satisfaisante au mode de vie et aux usages suisses. On peut ainsi éviter à de nombreuses personnes de faux espoirs suscités par des délais trop courts.
- Par comparaison à la durée de résidence de cinq ans exigée pour la naturalisation facilitée du conjoint étranger d'un ressortissant suisse, un délai de six ans apparaît comme très court. Un grand doute subsiste quant à l'acceptation de ce délai par les cantons, les communes et la population. Le danger de voir certains cantons et certaines communes fixer, en plus des durées actuelles de résidence dans le canton et la commune, des durées de résidence en Suisse qui aillent au-delà de celles de la Confédération, ne doit pas être minimisé. Cela serait contraire au but visé et pourrait avoir pour résultat, au bout du compte, de rendre la naturalisation plus difficile.
- Le 12 juin 1994, la majorité des cantons a rejeté le projet de naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers alors même qu'il n'avait pas été combattu avant la votation. Il ne serait politiquement pas judicieux de proposer, peu de temps après cet événement, un abaissement du délai de résidence fédéral en matière de naturalisation ordinaire même si une réduction modérée de la durée, à dix ans, serait en soi souhaitable.

En outre, la Commission des institutions politiques a estimé qu'une réduction de moitié de toutes les durées de résidence en matière de naturalisation facilitée et de réintégration, comme le voulait l'auteur de l'initiative, était disproportionnée. Elle n'a

dès lors prévu des durées de résidence plus courtes que pour la naturalisation facilitée des enfants étrangers de mère ou de père suisse. Le Conseil fédéral partage cet avis. Cette réduction se justifie en particulier lorsque l'on considère que le conjoint étranger d'un ressortissant suisse peut demander la naturalisation facilitée après six ans de mariage même s'il réside à l'étranger.

Avis

- 1 **Abaissement de douze à six ans de la durée de résidence exigée par le droit fédéral dans le domaine de la naturalisation ordinaire (modification de l'art. 15, 1^{er} et 2^e al., LN)**
- 11 **Caractère souhaitable d'un abaissement de la durée de résidence**

En vertu de l'article 15, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur la nationalité (LN), l'étranger ne peut demander l'autorisation fédérale de naturalisation que s'il a résidé en Suisse *pendant douze ans*, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête. Selon l'article 15, 2^e alinéa, LN, *le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus compte double*.

L'autorisation fédérale ne donne pas un droit à la naturalisation; elle n'est qu'une condition de validité de la naturalisation ultérieure dans un canton et une commune. Le requérant n'acquiert la nationalité suisse que lorsque la commune et le canton ont accepté sa naturalisation. Ceux-ci peuvent, indépendamment des exigences fédérales, édicter des conditions particulières en matière de domicile et d'aptitude et exiger pour leurs décisions des taxes parfois élevées.

Nul ne conteste qu'une durée de résidence de douze ans est très longue. La comparaison avec les autres systèmes juridiques en Europe démontre que les pays voisins ont des délais plus courts (Allemagne et Autriche: dix ans, France: cinq ans, Italie: dix ans, et quatre ans pour les ressortissants des pays de l'UE). Il faut cependant remarquer que l'Allemagne, l'Autriche et les pays scandinaves connaissent, comme condition supplémentaire pour la naturalisation, la renonciation à la nationalité d'origine, exigence supprimée en Suisse à l'occasion de la dernière révision de la loi sur la nationalité.

La Commission des institutions politiques du Conseil national a estimé à l'unanimité que la durée de résidence de douze ans devait être réduite. Une majorité s'est prononcée pour une réduction à six ans, une minorité pour une réduction à huit ans.

Le Conseil fédéral estime qu'un abaissement de douze à dix ans de la durée de résidence serait en soi souhaitable. Cependant, vu le rejet par la majorité des cantons, le 12 juin de cette année, de facilités de naturalisation pour les étrangers élevés en Suisse et pleinement intégrés, il est de l'avis qu'il est pour le moment inopportun politiquement de réduire la durée de résidence, qui est de douze ans, dans le domaine de la naturalisation ordinaire.

- 12 **Réduction de la durée de résidence à six ans
(Proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national)**

Cette variante correspond à la teneur de l'initiative parlementaire et réduit de douze à six ans la durée de résidence exigée par le droit fédéral pour la

naturalisation ordinaire. Ses avantages sont les suivants: les ressortissants des pays limitrophes qui, lors de leur établissement en Suisse, parlent une de nos langues sont, en règle générale, mieux intégrés dans notre pays après six ans de séjour que des ressortissants de pays dont la culture est totalement différente, après douze ans. La réduction de douze à six ans de la durée de résidence lèverait l'obstacle constitué par le droit fédéral, et ils pourraient, dans la mesure où le droit cantonal le permet, être naturalisés déjà après six ans de séjour. La réduction de douze à six ans de la durée de résidence comporterait cependant des inconvénients:

- De nombreux requérants ne sont pas suffisamment intégrés après six ans de séjour en Suisse. Contrairement à aujourd'hui, où la durée de résidence exigée par le droit fédéral crée en règle générale la présomption que le requérant est suffisamment accoutumé au mode de vie et aux usages suisses, il faudrait, en cas de forte réduction de la durée de séjour, examiner dans chaque cas si le requérant remplit les exigences fixées à l'article 14 LN. Cela constituerait, du point de vue de l'économie de la procédure, un accroissement important du travail des autorités chargées de l'application de la loi. On remarquera à ce sujet que des éléments subjectifs comme le fait de s'être accoutumé au mode de vie et aux usages suisses, c'est-à-dire l'intégration sociale et culturelle, sont plus difficiles à examiner que des critères objectifs comme le domicile. En outre, l'importance accordée aux éléments subjectifs par les autorités cantonales peut être différente selon les cantons et aboutir à des inégalités de traitement.
- Une durée de résidence de six ans aurait probablement comme conséquence qu'un nombre important de demandes, introduites immédiatement après l'écoulement du délai, devrait être rejeté. En particulier, les personnes appartenant à d'autres cercles culturels ne devraient être, après six ans de séjour, qu'insuffisamment adaptées au mode de vie et aux usages suisses. Comme le rejet d'une demande de naturalisation a souvent des effets néfastes sur le requérant et les membres de sa famille, les durées de résidence ne devraient pas être fixées à un niveau trop bas.
- Une durée de séjour de six ans éveillerait chez beaucoup de requérants le faux espoir de pouvoir acquérir la nationalité suisse dès que le délai de résidence serait écoulé. Fixer des délais de résidence insuffisants dans beaucoup de cas aurait un effet négatif sur la transparence des conditions de naturalisation. L'appréciabilité de la naturalisation, qui est particulièrement importante pour les personnes qui, plus que d'autres, ressentent le besoin d'acquérir la nationalité suisse, en serait restreinte.
- Les cantons exigent pour la naturalisation, en règle générale, deux à huit ans de résidence sur le territoire cantonal. Pour fixer cette durée, ils tiennent compte du délai de résidence exigé par le droit fédéral, qui est valable pour l'ensemble de la Suisse et qui, en général, est supérieur au délai cantonal. L'abaissement de la durée de résidence exigée par le droit fédéral de douze à six ans, correspondant à une réduction de moitié, pourrait être considéré comme trop important par différents cantons. On risque dès lors de voir certains cantons – et également certaines communes –, par réaction, prévoir, en plus de leurs délais actuels, des durées de résidence en Suisse plus longues comme condition à la naturalisation dans le canton et dans la commune. Ils pourraient même augmenter les durées de résidence cantonales ou communales, ce qui, au regard

de la très grande mobilité actuelle dans le monde du travail, serait particulièrement choquant. Cela aurait pour résultat un manque de transparence de la législation sur la naturalisation.

- Par l'octroi de l'autorisation fédérale, la Confédération constate que les conditions fédérales sont remplies et que le requérant a la possibilité de former une demande d'admission dans le droit de cité cantonal et communal. L'autorisation fédérale a cependant, dans la pratique, une signification qui va au-delà de cette constatation. Elle réalise une certaine harmonisation des conditions de naturalisation, notamment en ce sens que les communes qui ont une politique de naturalisation restrictive sont souvent incitées à entreprendre des naturalisations lorsqu'elles constatent que le requérant remplit toutes les conditions fédérales. Cet effet de l'autorisation fédérale repose cependant sur la crédibilité des conditions fédérales de naturalisation. Une forte réduction des durées de résidence les rendrait moins crédibles et pourrait en fin de compte rendre la naturalisation plus difficile.
- Si on considère que le conjoint étranger d'un ressortissant suisse ne peut former, après trois ans de mariage, une demande de naturalisation facilitée que s'il a résidé en Suisse pendant cinq ans en tout et qu'il y réside depuis une année, un délai de six ans pour la naturalisation ordinaire paraît très court. On peut certes argumenter qu'on ne peut comparer la naturalisation facilitée, en raison du droit à la naturalisation du conjoint qui lui est lié, à la naturalisation ordinaire. Il faut cependant remarquer que la durée de résidence exigée par le droit fédéral, soit six ans, signifie que, selon la conception du législateur, un étranger est en général, après un séjour de six ans, suffisamment intégré en Suisse pour que l'acquisition de la nationalité suisse se justifie.
- Le 12 juin 1994, la majorité des cantons a rejeté le projet de naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers élevés en Suisse alors même qu'il ne paraissait, avant la votation, généralement pas contesté. Au vu du résultat de la votation, le Conseil fédéral est tenu, lors d'autres modifications de la législation sur la nationalité, de se limiter au strict nécessaire et de renoncer à ce qui est simplement souhaitable. Si l'on pense que la réduction de la durée de résidence exigée par le droit fédéral ne toucherait pas seulement les jeunes étrangers élevés en Suisse mais aussi toutes les autres personnes étrangères, souvent moins bien intégrées, il apparaîtrait comme politiquement inopportun d'abaisser de douze à six ans ce délai de résidence. Dans ces conditions, il convient de renoncer à une réduction des conditions de résidence fixées par le droit fédéral. Le Conseil fédéral a de sérieux doutes au sujet de l'acceptation politique d'un délai de six ans. La menace qu'un référendum soit lancé et que le projet soit rejeté en votation populaire serait importante. Si cela arrivait, on ne pourrait pas, pendant longtemps, abaisser la durée de résidence de manière appropriée.
- Il faut enfin remarquer que le problème principal dans le domaine de la naturalisation ordinaire ne réside pas dans la durée de résidence fixée à douze ans par le droit fédéral, mais dans les conditions de naturalisation cantonales et communales en partie très différentes d'un endroit à l'autre. On signalera en particulier les durées de résidence parfois longues exigées par les cantons et les communes, les taxes de naturalisation cantonales et communales souvent élevées ainsi que l'inexistence, dans la plupart des cantons, de toute possibilité

de recours, ce qui peut conduire au rejet arbitraire de certaines requêtes. Une modification constitutionnelle selon laquelle la Confédération prévoirait une harmonisation des conditions de naturalisation dans les cantons n'aurait politiquement aucune chance à l'heure actuelle.

Pour toutes les raisons invoquées, le Conseil fédéral se prononce pour le maintien de l'exigence des douze ans de résidence.

2 Réduction des durées de résidence exigées par le droit fédéral dans le domaine de la naturalisation facilitée (modification des art. 31 et 58a LN)

21 Modification de l'article 31, 2^e alinéa, LN

La durée de résidence pour les enfants étrangers d'un parent suisse qui ne possèdent pas encore la nationalité suisse, est réduite. Le Conseil fédéral partage cet avis et renvoie aux arguments et propositions de la Commission des institutions politiques. La modification devrait intervenir même si on renonce à une révision des durées de résidence en matière de naturalisation ordinaire. Les expériences faites depuis l'entrée en vigueur des dernières modifications de la loi sur la nationalité démontrent que l'inégalité de traitement qui existe entre les conjoints étrangers de ressortissants suisses et les enfants étrangers issus du mariage d'une Suissesse et d'un étranger est souvent perçue, à juste titre, comme choquante dans les associations de Suisses à l'étranger. Si les premiers peuvent obtenir la naturalisation facilitée, lorsqu'ils ont des liens étroits avec la Suisse, après six ans de mariage même s'ils résident à l'étranger, les seconds ne peuvent être naturalisés par la procédure facilitée que s'ils sont domiciliés en Suisse. L'enfant étranger issu du mariage d'une Suissesse et d'un étranger, âgé de plus de 32 ans, doit même selon le droit actuel avoir résidé en Suisse pendant cinq ans en tout. Ces incohérences devraient être supprimées par une modification de la loi sur la nationalité.

22 Modification rédactionnelle de l'article 58a, alinéa 2^{bis}, LN

L'article 58a concerne la naturalisation facilitée des enfants issus du mariage d'une Suissesse et d'un étranger. Le 1^{er} alinéa, inchangé, prévoit la possibilité d'une naturalisation facilitée pour les enfants âgés de moins de 32 ans s'ils résident en Suisse. Le 2^e alinéa, modifié, prévoit, pour les enfants de plus de 32 ans, une durée de résidence de trois ans au lieu de cinq ans.

Le nouvel alinéa 2^{bis} prévoit que l'enfant peut également former une demande s'il réside à l'étranger et qu'il a des liens étroits avec la Suisse. A juste titre, la Commission des institutions politiques du Conseil national a relevé dans son rapport qu'il va de soi que la demande peut aussi être formée lorsque l'enfant a transféré son domicile de l'étranger en Suisse. Pour cette raison, le Conseil fédéral vous propose, en se référant à la formulation de l'article 28, 1^{er} alinéa, LN, où s'est posé le même problème, une modification rédactionnelle précisant que l'enfant qui vit *ou a vécu* à l'étranger peut former une demande s'il a des liens étroits avec la Suisse. L'âge du requérant ne joue aucun rôle en l'occurrence.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 septembre 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N37414

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 44, 1^{er} alinéa, de la constitution;

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 9 septembre 1993¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du 19 septembre 1994²⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 29 septembre 1952³⁾ sur la nationalité est modifiée comme suit:

Art. 31, 2^e al.

² Dès l'âge de 22 ans révolus, l'enfant peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a résidé en Suisse pendant trois ans en tout et qu'il y réside depuis une année.

Art. 58a, al. 2 et 2^{bis} (nouveau)

² Dès l'âge de 32 ans révolus, il peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a résidé en Suisse pendant trois ans en tout et qu'il y réside depuis une année.

^{2bis} S'il vit ou a vécu à l'étranger, il peut former une demande de naturalisation facilitée à condition qu'il ait des liens étroits avec la Suisse.

II

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁾ FF 1993 III 1318

²⁾ FF 1995 II 469

³⁾ RS 141.0

Initiative parlementaire Acquisition de la nationalité suisse. Durée de résidence Avis du Conseil fédéral du 19 septembre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.257
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1995
Date	
Data	
Seite	469-477
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 183

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.