

Discrimination dans le cadre des naturalisations

Avis de la CFR sur la situation actuelle



Commission fédérale
contre le racisme (CFR)

Berne, septembre 2007

cf
ek

Discrimination dans le cadre des naturalisations

Avis de la CFR sur la situation actuelle

Berne, septembre 2007

© EKR-CFR / 2007

Editeur	Commission fédérale contre le racisme (CFR)
Rédaction	Doris Angst, Tarek Naguib
Traduction	Services linguistiques du Secrétariat Général du Département fédéral de l'Intérieur (SG-DFI)
Graphisme titre	Monica Kummer Color Communications, Zug
Pour commander une version imprimée (Prix : CHF 7.-)	Secrétariat de la CFR, SG-DFI CH-3003 Berne Tél : +41 31 324 12 93 Fax : +41 31 322 44 37 E-mail : ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
Pour télécharger la version pdf	Site web : www.ekr-cfr.ch

Table des matières

Résumé	4
1. Constatations et recommandations de la CFR.....	6
2. Bases des recommandations de la CFR.....	16
2.1. Décisions du Tribunal fédéral en matière de naturalisation.....	16
2.2. La situation dans les cantons entre 2004 et 2007	17
2.3. Extension de l'interdiction de discrimination à l'organe de naturalisation	18
2.4. Droit à un traitement non discriminatoire	18
2.5. Droit d'être entendu	21
2.6. Droit de recours	23
2.7. Protection de la sphère privée.....	24
Annexes.....	26
Aperçu des interventions parlementaires concernant la procédure de naturalisation qui n'ont pas encore été traitées au Parlement	26
Bibliographie et liens	29

Résumé

Dans la présente étude, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) examine, sous l'angle des discriminations potentielles, les procédures de naturalisation appliquées actuellement à l'échelon communal et les interventions parlementaires portant sur ce thème qui n'ont pas encore été traitées en 2007. Dans les sept constatations qu'elle fait, elle relève que, sans droit de recours, les procédures de naturalisation ne garantissent pas l'état de droit et qu'il faudrait des critères précis en matière de décision pour combattre la méfiance qui règne actuellement chez les personnes qui demandent la naturalisation comme chez les autorités qui en décident (chap. 1).

Comme le montrent plusieurs exemples cités au chapitre 2 intitulé « Bases légales », les décisions qui relèvent des législatifs communaux, soit l'assemblée communale ou bourgeoise, peuvent parfois prendre la forme de refus à caractère discriminatoire, voire raciste. Ces refus touchent notamment les personnes venant des Etats issus de l'ex-Yougoslavie et les Musulmans, ce qui reflète dans une large mesure le système binaire d'admission de la politique étrangère suisse. La procédure devrait garantir les droits suivants : protection des données personnelles et de la sphère privée, droit d'être entendu et protection contre la discrimination, de même que d'autres principes du droit public international. La CFR s'oppose fermement à tout durcissement de la politique de naturalisation qui pourrait mener à un classement des citoyens suisses en différentes catégories. On trouvera au chapitre 2.2. un aperçu des pratiques de naturalisation dans les cantons après les arrêts de principe rendus en 2003 par le Tribunal fédéral. En annexe figure une liste des interventions parlementaires en suspens au Parlement qui portent sur la naturalisation et le droit de cité, ainsi qu'une liste des ouvrages les plus récents publiés sur ce sujet.

Constatations et recommandations de la CFR en bref :

1. Pas d'état de droit sans droit de recours

- Toute initiative visant à supprimer le droit de recours contre une décision négative de naturalisation doit être rejetée.
- Les autorités doivent veiller à ce que les décisions négatives rendues dans le cadre des procédures de naturalisation soient dûment motivées.

2. Pour combattre la méfiance, il faut des critères précis

- Il faut renforcer la confiance des citoyens dans la procédure de naturalisation. Celle-ci doit être transparente. Les intéressés doivent savoir quels critères sont importants pour la décision, qui a compétence pour examiner la demande et quelles sont les possibilités de recours.
- Dans les communes d'une certaine taille, des services de médiation (ombud) indépendants auxquels les candidats peuvent s'adresser en cas d'incertitude ou de perte de confiance devraient être créés.

3. Risque de décisions arbitraires et à motivation raciste

- Etant donné que les instances de décision de la démocratie directe peuvent rendre des décisions arbitraires, la CFR conseille qu'un organe exécutif élu par le parlement ou l'assemblée communale prenne les décisions concernant les naturalisations.
- Les déclarations mensongères faites durant l'assemblée doivent être immédiatement rectifiées et les votes à caractère discriminatoire refusés.

4. Les refus de naturalisation concernent très souvent les personnes originaires d'ex-Yougoslavie et les Musulmans

- Accorder à tous les requérants à la naturalisation l'égalité de traitement. Toute différenciation fondée sur des caractères comme la race, l'ethnie, la couleur de peau, l'origine, la religion, le mode de vie ou le sexe est discriminatoire (art. 8, al. 2 Cst.).
- L'Etat devrait davantage se consacrer à la mission qui lui est dévolue : prévenir le racisme et les préjugés. Dans ce contexte, il prendra aussi des mesures contre l'islamophobie.
- Il faudrait éviter les communiqués officiels et les campagnes politiques qui présentent les ressortissants de l'Union européenne sous un jour favorable et les migrants venant du reste du monde sous un jour défavorable.

5. Les refus arbitraires de naturalisation enfreignent le droit international

- La Confédération est responsable de veiller à ce que les procédures cantonales et communales soient modifiées de manière à être conformes aux engagements pris par la Suisse dans le domaine du droit international.

6. La protection des données personnelles et de la sphère privée n'est pas assurée

- Seules les informations privées strictement nécessaires pour juger objectivement si les conditions requises pour la naturalisation sont remplies par le requérant seront accessibles aux organes de naturalisation.
- L'appartenance à une religion ne saurait en aucun cas être un critère déterminant pour juger de la capacité d'intégration d'un candidat.
- En général, il faut renoncer aux visites inopinées de fonctionnaires au domicile de la personne.

7. Création de citoyens de seconde classe

- Les interventions parlementaires qui ont pour but de perpétuer des distinctions entre citoyens suisses de longue date et citoyens nationalisés devraient être rejetées.

1. Constatations et recommandations de la CFR

Tout étranger qui désire acquérir la nationalité suisse doit obtenir l'autorisation de la Confédération, de son canton et de sa commune de résidence. Cette règle est inscrite à l'article 38 de la Constitution fédérale et dans la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN) datant de 1952. Elle se fonde sur la répartition fédéraliste du pouvoir entre les trois échelons et confère aux cantons et aux communes le droit d'examiner qui peut acquérir le droit de cité et qui ne le peut pas. La révision de la loi sur la nationalité est en cours et les idées sur la direction à suivre en la matière divergent fortement¹. Comparativement aux pays de l'Union européenne, où les délais d'attente oscillent entre trois ans (en Belgique) et dix ans (Espagne), la procédure de naturalisation suisse de douze ans compte parmi les plus longues et les plus compliquées en Europe, en raison du système fédéraliste. En Suisse, les requérants sont en outre confrontés à des différences contraignantes en ce qui concerne les critères requis, selon le canton et la commune où la demande de naturalisation est déposée.

Dans le présent avis, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) étudie les procédures de naturalisation au niveau communal car c'est là que le risque d'exclusions racistes s'est manifesté le plus clairement ces dernières années. Le mandat imparti aux autorités communales, qui consiste à examiner objectivement si les candidats à la naturalisation remplissent les conditions légales, n'est souvent pas mis en pratique. Dans le cadre de l'examen de la demande de naturalisation, les préjugés empêchent de répondre à la question qui devrait se poser en l'espèce : les conditions requises pour obtenir le droit de cité sont-elles réunies ? Il faut reconnaître que les exigences posées par la loi, à savoir l'aptitude du requérant à la naturalisation et son intégration dans la communauté suisse (art. 14 LN), permettent une trop grande marge d'interprétation.

De nombreuses interventions qui n'ont pas encore été traitées au Parlement demandent un durcissement de la procédure de naturalisation. Certaines des revendications n'amènent d'ailleurs rien de nouveau par rapport à la procédure en vigueur et la pratique y répond depuis longtemps déjà. D'autres veulent introduire

¹ Voir l'initiative parlementaire 06.414: Loi sur la naturalisation. Délai plus long pour annuler une naturalisation. Avant-projet et rapport explicatif de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 28 juin 2007.

des mesures de contrôle qui s'appliqueraient longtemps encore après la date de la naturalisation et concerneraient donc des citoyens suisses. Les interventions de ce genre partent de l'idée selon laquelle il y aurait souvent des abus dans le domaine des naturalisations et qu'il faudrait absolument les combattre. Cette vision des choses est critiquée par les partis de gauche². La CFR estime que les interventions parlementaires et les initiatives qui insistent pour que la naturalisation reste un acte politique de l'assemblée communale et refusent qu'elle soit un acte administratif de l'exécutif, mettent en danger la constitutionnalité de la procédure. « Ainsi le degré de réalisation de la démocratie suisse se mesure notamment à l'intégration légale des migrants qui vivent en Suisse depuis longtemps. »³

Pour la CFR, il existe un lien entre la teneur du débat politique au niveau national et les refus de naturalisations illicites, voire racistes, auxquels nous assistons encore et toujours dans les communes. En effet, un climat d'insécurité s'est instauré et seule la lutte contre les abus compte dans ce contexte. Tous les candidats à la naturalisation sont « mis dans le même sac » et la tendance des autorités communales compétentes en la matière à opposer un refus est renforcée. Il faut notamment souligner que les décisions négatives concernent très fréquemment des migrants venant de l'ex-Yougoslavie et de Turquie, qui représentent aussi le groupe le plus important de candidats à la naturalisation. Dans le même temps, les demandes déposées par des personnes venant de l'Union européenne sont en net recul.

Constatation 1 : pas d'état de droit sans droit de recours

Pour éviter les discriminations, il faut disposer de possibilités légales de contrôle. Ce principe est aussi valable pour la procédure de naturalisation. Les décisions de naturalisation rendues au niveau communal ne doivent donc pas être uniquement des actes politiques. L'état de droit n'est respecté que s'il existe un droit de recours, c'est-à-dire si la décision peut être attaquée par la voie juridique. C'est ce que le Tribunal fédéral a retenu dans son arrêt du 9 juillet 2003 (ATF 129 I 232).

² Ibidem, p. 3.

³REGULA ARGAST. Hat das Gemeindebürgerrecht ausgedient ? In : terra cognita 4/2004, p. 54.

Même s'il n'existe pas un « droit absolu à la naturalisation », il existe un droit à ne pas se voir opposer de refus arbitraire.

Recommandations ad 1 :

- Toute initiative visant à supprimer le droit de recours contre une décision négative de naturalisation doit être rejetée.
- Les cantons doivent prévoir une procédure de recours contre les décisions négatives qui fixe clairement les motifs du recours et les conséquences juridiques en cas d'admission ou de rejet.
- Les autorités doivent veiller à ce que les décisions négatives rendues dans le cadre des procédures de naturalisation soient dûment motivées. Des déclarations d'ordre général telles que « ils ne sont pas assez intégrés » ne sont pas suffisantes. Il serait souhaitable que les cantons élaborent des lignes directrices sur lesquelles les communes puissent s'appuyer. Ces lignes contiendraient une liste des conditions dans lesquelles une décision négative au niveau communal se justifie.

Constatation 2 : pour combattre la méfiance, il faut des critères précis

Le débat actuel et les cas connus de refus arbitraires de naturalisation ont renforcé chez les candidats à la naturalisation la crainte de voir les autorités prendre une décision semblable dans leur cas. Le débat donne par ailleurs l'impression que les citoyens ne font plus confiance aux instances communales qu'ils ont élues et ne les jugent pas capables de vérifier si les candidats répondent bien aux conditions légales requises pour la naturalisation. Toutefois, cette idée ne repose sur aucun fondement objectif.

Il ne saurait donc être question d'attribuer plus de valeur à l'acte politique que représente l'octroi du droit de citoyenneté par l'assemblée des citoyens qu'à l'acte administratif d'une autorité communale instituée. C'est pourtant bien ainsi que les motionnaires présentent la chose, voir notamment la [motion 07.3219 du CN Schlüer : Tenir les auteurs de naturalisation pour responsables des décisions prises à la légère](#). Cela montre bien que certains membres du Parlement veulent à tout

prix imposer, aux dépens des candidats à la naturalisation, que les décisions prises dans le cadre de la démocratie directe aient priorité absolue et priment sur l'Etat de droit.

Recommandations ad 2 :

- Il faut renforcer la confiance des citoyens dans la procédure de naturalisation. Celle-ci doit être transparente. Les intéressés doivent savoir quels critères sont importants pour la décision, qui a compétence pour examiner la demande et quelles sont les possibilités de recours. Les décisions doivent être motivées.
- Lorsque ce sont les assemblées communales ou bourgeoises qui rendent les décisions de naturalisation, le président de l'assemblée doit veiller à ce que, en cas de refus, les motifs soient formulés de manière compréhensible et correspondent aux raisons effectives du refus.
- Dans les communes d'une certaine taille, des services de médiation (ombud) indépendants auxquels les candidats peuvent s'adresser en cas d'incertitude ou de perte de confiance devraient être créés.

Constatacion 3 : risque de décisions arbitraires et à motivation raciste

Les procédures de naturalisation actuelles comportent le risque que les décisions soient influencées par des stéréotypes ou des idées xénophobes, voire racistes. Plus les organes de décision découlent de la démocratie directe, plus les décisions sont politiques et plus le risque d'arbitraire et de discrimination est grand. A Rheineck, par exemple, les demandes ont été rejetées parce que les candidats « participaient trop peu à la vie locale »⁴. A Buchs, dans le canton d'Argovie, le conseil des habitants a refusé la naturalisation à une Musulmane parce que « en portant le foulard, elle professait une foi à tendance fondamentaliste »⁵. Comme le démontre l'étude Helbling/Kriesi⁶, il existe un lien étroit entre les votes populaires, une conception restrictive de la citoyenneté et le climat politique qui domine (proche de

⁴ Voir chap. 2.4.

⁵ Aargauer Zeitung, 16 juin 2007 : Kopftuch wurde zum roten Tuch.

⁶ MARC HELBLING/HANSPETER KRIESI (2004): Statsbürgerverständnis und politische Mobilisierung. Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. In: Swiss Political Review 10 (4), p. 33 à 58.

l'UDC). Par contre, la proportion d'étrangers vivant dans la commune concernée n'a aucune influence sur les décisions de refus de naturalisation.⁷

Dans certaines communes, on pense toujours qu'on peut exiger du candidat à la naturalisation une assimilation totale⁸. Cette interprétation des clauses d'aptitude et d'accoutumance aux usages suisses (art. 14 LN) est excessive et exclusive, c'est-à-dire discriminatoire. La CFR estime que les dommages qui découlent, pour l'ensemble de la société, du fait qu'un nombre non négligeable de Suisses récemment naturalisés aient essuyé plusieurs refus sans raison objective sont relativement importants.

Il faut engager un débat civique sur ce que signifie (ou ne signifie pas) le respect des droits fondamentaux et des droits de l'Homme en matière de naturalisation. Seule cette démarche permettra de supprimer la peur qui règne au sein de la population envers ce qu'elle ne connaît pas, par exemple une autre religion, et de promouvoir une conception moderne du droit de cité dans un Etat de droit (voir aussi recommandations ad 4).

Recommandations ad 3 :

- Etant donné que les instances de décision de la démocratie directe peuvent rendre des décisions arbitraires, la CFR conseille qu'un organe exécutif élu par le parlement ou l'assemblée communale prenne les décisions concernant les naturalisations.
- Dans le cadre des assemblées communales ou bourgeoises qui exercent, aujourd'hui encore dans certaines communes, la fonction d'organe de naturalisation, le président est tenu de veiller à ce que le débat reste objectif.
- Cela suppose que l'on dispose d'informations objectives sur les candidats, que l'on aborde les déclarations discriminatoires faites avant la séance et que, si nécessaire, on réfute les préjugés exprimés à l'encontre de certaines personnes.
- Les déclarations mensongères faites durant l'assemblée doivent être immédiatement rectifiées et les votes à caractère discriminatoire refusés.
- Il faut enfin inciter les membres de l'assemblée à fournir des motifs compréhensibles.

⁷ Ibidem p. 50.

⁸ Voir exemples au ch. 2.4.

Constatation 4 : les refus de naturalisation concernent très souvent les personnes originaires de l'ex-Yougoslavie et les Musulmans

Il est frappant de constater que les décisions négatives concernent très fréquemment des personnes venant des pays issus de l'ex-Yougoslavie et des personnes de confession musulmane (Emmen 2000⁹; Pratteln 1997¹⁰; Beromünster 1999¹¹; Rheineck 2005¹²; Buchs/AG 2007¹³, voir d'autres exemples au point 2.6.). On peut en conclure à une « typologie du refus »¹⁴, qui reprend les schémas et les arguments du débat mené au niveau national sur les étrangers, les abus et la non-intégration des migrants. Cette typologie reflète aussi le débat sur les Musulmans¹⁵ et sur l'interdiction des minarets lancé dans les médias par certains partis l'année dernière.

Le reproche d'abus et le refus de naturalisation fondé sur la religion, la couleur ou l'origine ne doit toutefois pas frapper des candidats irréprochables qui pensent pouvoir devenir citoyens suisses et ont déposé une demande de naturalisation, convaincus de bénéficier d'un traitement correct et non discriminatoire de la part des organes décisionnels.

Alors que le nombre de demandes de naturalisation déposées par des ressortissants des pays de l'UE/l'AELE a fortement régressé ces quinze dernières années, celui des personnes provenant d'autres pays, notamment de Turquie et des pays de l'ex-Yougoslavie, a beaucoup progressé. Or, ce sont précisément ces requérants qui ont vu leur demande rejetée dans une mesure disproportionnée¹⁶.

Le système binaire de la politique suisse des étrangers¹⁷ se reflète à la fois dans la répartition géographique des demandes de naturalisation et dans l'attitude de refus manifestée à l'encontre des requérants provenant de pays qui ne font pas partie de

⁹ ATF 129 I 217

¹⁰ Basler Zeitung, 1998 : Auf dem Buckel der Türken ein Zeichen gesetzt. voir: <http://home.datacomm.ch/mheule/archiv/buerger.html>

¹¹ Voir note 3, p. 55.

¹² Voir ci-après ch. 2.5.

¹³ Voir ci-après ch. 2.4.

¹⁴ Basler Zeitung, 1998 : Auf dem Buckel der Türken ein Zeichen gesetzt. Voir note 10.

¹⁵ Voir l'étude de la Commission fédérale contre le racisme (CFR): Les relations avec la minorité musulmane en Suisse, Berne 2006.

¹⁶ Voir Commission fédérale des étrangers (CFE), droit de cité, à l'adresse suivante : <http://www.eka-cfe.ch/f/buergerrecht.asp> (27.8.2007)

¹⁷ Voir la prise de position de la commission fédérale contre le racisme (CFR) sur le système binaire d'admission de la politique étrangère suisse, 2 mai 2003: http://www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation/00109/030502_prise-de-position_binaire_fr.pdf (27.8.07)

l'Union européenne. Cela crée une situation paradoxale : les étrangers qui seraient les bienvenus (ceux de l'Union européenne) ne désirent pas devenir suisses, tandis que des personnes qui proviennent d'Etats qui n'existent plus ou qui sont réfugiées se voient refuser la nationalité suisse.

Recommandations ad 4 :

- Accorder à tous les requérants à la naturalisation l'égalité de traitement. Autrement dit, les mêmes conditions légales à l'acceptation d'une demande de naturalisation s'appliqueront à tous les candidats.
- Toute différenciation fondée sur des caractères comme la race, l'ethnie, la couleur de peau, l'origine, la religion, le mode de vie ou le sexe est discriminatoire (art. 8, al. 2 Cst.).
- L'Etat devrait davantage se consacrer à la mission qui lui est dévolue : prévenir le racisme et les préjugés. Dans ce contexte, il prendra aussi des mesures contre l'islamophobie. Au niveau communal, cela pourrait se faire dans le cadre scolaire, lors de soirées de parents d'élèves, de séances d'information à l'intention des élus de l'exécutif ou de ceux qui exercent une fonction à titre honorifique (présidents d'associations ou autres), de fêtes interculturelles et interreligieuses. Dans les limites du possible, ces manifestations devraient être organisées en collaboration avec les minorités résidentes et les organisations non gouvernementales spécialisées.
- Il faut éviter les communiqués officiels et les campagnes politiques qui présentent les ressortissants de l'Union européenne sous un jour favorable et les migrants venant du reste du monde sous un jour défavorable.

Constatation 5: les refus arbitraires de naturalisation enfreignent le droit international

Les procédures de naturalisation qui tolèrent les décisions arbitraires contreviennent au droit international et plus particulièrement aux obligations que la Suisse a contractées en signant la Convention internationale pour l'élimination de toute forme de discrimination raciale. Cette convention prévoit à l'art. 2 c que « *chaque Etat partie doit prendre des mesures efficaces pour revoir les politiques*

gouvernementales nationales et locales et pour modifier, abroger ou annuler toute loi et toute disposition réglementaire ayant pour effet de créer la discrimination raciale ou de la perpétuer là où elle existe ». Cette obligation inclut le niveau cantonal et communal.

Dans ses *Conclusions* de mai 2002 concernant le dernier rapport présenté par la Suisse, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD), l'organe de surveillance de l'ONU, a critiqué la Suisse en raison de sa procédure de naturalisation.¹⁸

Recommandation ad 5 :

- Dans le cadre de son devoir de surveillance, la Confédération est responsable de l'application, par les cantons (et partant les communes), des obligations du droit international.
- Elle a donc pour mission de veiller à ce que les procédures cantonales et communales soient modifiées de manière à être conformes aux engagements pris par la Suisse dans ce domaine.
- La CFR recommande de ratifier la Convention européenne de 1997 sur la nationalité¹⁹ à l'élaboration de laquelle la Suisse a notablement contribué. Au printemps 2007, seize Etats européens l'ont déjà ratifiée et onze autres l'ont signée.

Constatations 6: la protection des données personnelles et de la sphère privée n'est pas assurée

Les données personnelles des requérants – par exemple profession, hobby, confession – doivent être vérifiées. Cela fait partie de la procédure de naturalisation, mais cela implique aussi le risque que, d'une part, ces données personnelles parviennent aussi entre les mains de personnes qui n'ont rien à voir avec la procédure et que, d'autre part, des données qui ne sont pas strictement nécessaires à l'examen objectif de l'aptitude des candidats à la naturalisation soient utilisées. C'est ainsi qu'il arrive fréquemment que dans les interventions concernant

¹⁸ Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: Switzerland 21/05/2002. CERD/C/60/CO/14, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.60.CO.14.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.60.CO.14.Fr?Opendocument)

¹⁹ Voir <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/166.htm>

les naturalisations, des détails de la vie privée des requérants tels que problèmes de voisinage et conflits relationnels soient divulgués. Les visites inopinées d'employés de police au domicile des candidats à la naturalisation peuvent aussi se révéler problématiques sous l'angle du droit au respect de la sphère privée (art. 13 Cst. ; art. 8 CEDH).

Recommandations ad 6 :

- Les cantons et les communes doivent inscrire dans la loi quelles personnes peuvent accéder à quelles informations concernant les candidats à la naturalisation. Toutefois, seules les informations strictement nécessaires pour juger objectivement si les conditions requises sont remplies seront accessibles.
- Les informations personnelles sur les candidats ne doivent pas comprendre les caractéristiques ou les préférences qui tombent sous le coup de la protection de la sphère privée ou de l'interdiction de discrimination en vertu de l'art. 8, al. 2 Cst. Toute autre indication concernant par exemple les loisirs, le sport pratiqué, etc. ne peut être fournie par les intéressés qu'à titre spontané.
- L'appartenance à une religion ne saurait en aucun cas être un critère déterminant pour juger de la capacité d'intégration d'un candidat.
- Si des informations erronées sont présentées au sein de l'assemblée communale ou bourgeoise, notamment dans le cadre de procédures de naturalisation, le président de l'assemblée en question doit immédiatement les rectifier. Les assertions concernant la santé du requérant ou autre sont inadmissibles.
- En général, il faut renoncer aux visites inopinées de fonctionnaires au domicile de la personne.

Constatations 7 : Création de citoyens de seconde classe

Quelques initiatives et interventions parlementaires visent à perpétuer la distinction entre citoyens suisses de longue date et citoyens naturalisés depuis peu (interpellation 06.3071 du CN Henri Dunant (UDC) : 06.3071 - Interpellation Renforcer l'efficacité de la lutte contre la criminalité des étrangers et la violence des jeunes par la connaissance des faits ; motion 06.3848, du CN Thomas Müller (UDC) : Faire apparaître les naturalisés dans les statistiques). Pareille distinction créerait une profonde fracture au sein de la société suisse.

Ces distinctions sont contraires à la loi (voir en annexe la réponse du Conseil fédéral à la motion 06.3848 du conseiller national Thomas Müller [UDC] : Faire apparaître les naturalisés dans les statistiques), menacent l'ordre public et la coexistence pacifique. Elles attisent la méfiance de la population et reviennent à créer une citoyenneté de seconde classe.

Recommandation ad 7 :

- Les interventions parlementaires qui ont pour but de perpétuer des distinctions entre citoyens suisses de longue date et citoyens nationalisés devraient être rejetées.

2. Bases des recommandations de la CFR

2.1. Décisions du Tribunal fédéral en matière de naturalisation

La Commission fédérale contre le racisme attache une grande importance aux premiers arrêts rendus en juin 2003 au sujet de la procédure de naturalisation car ceux-ci concrétisent pour la première fois l'interdiction de discrimination inscrite depuis le 1.1.2000 dans l'article 8, al. 2 de la Constitution fédérale. Voici un bref récapitulatif des décisions :

- Dans l'**arrêt 129 I 217** du 9 juillet 2003, le Tribunal fédéral a retenu que le refus d'accorder la naturalisation à un candidat venant de l'ex-Yougoslavie dans la commune d'Emmen, en mars 2000, contrevenait à l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution fédérale (art. 8 al. 2 Cst). Il fallait statuer sur 23 demandes au total. Les huit requérants originaires d'Italie ont été naturalisés tandis que les autres, qui venaient à une large majorité de l'ex-Yougoslavie, se sont tous vus opposer un refus. Le Tribunal fédéral a conclu que les décisions de naturalisation étaient soumises à l'obligation de motivation, conformément à l'art. 29 al. 2 Cst. en relation avec l'art. 8 al. 2 Cst ²⁰. Lors de scrutins populaires, le système du vote à bulletin secret ne permet toutefois pas de donner de motifs.²¹ Le Tribunal fédéral a sommé le Conseil d'Etat du canton de Lucerne de garantir une procédure de naturalisation qui soit conforme à la Constitution.
- Dans l'**arrêt 129 I 232** du 9 juillet 2003, le Tribunal fédéral a confirmé la déclaration de nullité prononcée par le conseil municipal et cantonal de Zurich à l'encontre de l'initiative populaire « pour des naturalisations démocratiques ». Déposée le 5 octobre 1999 par l'UDC de la ville de Zurich, cette initiative demandait que ce soit les électeurs qui décident des naturalisations aux urnes et non la commission compétente en la matière du conseil municipal. Le Tribunal fédéral a motivé ici aussi son jugement en arguant du fait que chaque requérant avait un droit à une motivation de la décision négative de naturalisation, en vertu du droit d'être entendu en relation avec l'art. 8 al. 2 Cst. Si l'Etat lie une décision à l'origine, à la race, au sexe ou à la langue, cette différenciation doit être particulièrement convaincante et objectivement fondée. Dans le cadre des scrutins populaires, cette motivation ne peut être fournie.

²⁰ Voir Arrêt 129 I 217, consid. 3.3.

²¹ Voir consid. 3.6.

2.2. La situation dans les cantons entre 2004 et 2007

Le dernier rapport concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité²², publié par l'Office fédéral des migrations le 20 décembre 2005, donne une vue d'ensemble de l'évolution qu'ont connue les cantons dans ce domaine depuis que le Tribunal fédéral a établi que les naturalisations aux urnes ne sont plus admissibles. L'extrait du rapport ci-après montre quelle était la situation à la fin de l'année 2005 :

« Neuf cantons (AG, AR, GL, GR, OW, SZ, SG, UR, ZG) ont adapté leurs bases légales. Dans une seule commune du canton de BS, le vote par les urnes est encore admis pour les demandes non fondées sur un droit, pour autant que l'assemblée communale en décide ainsi. Ce cas de figure ne s'est cependant encore jamais produit. Dans les Grisons, où seulement deux communes pratiquaient le vote par les urnes, un moratoire a été mis en place.

Les cantons suivants avaient attribué la compétence à l'assemblée communale ou au parlement communal avant que le Tribunal fédéral ne prononce son arrêt : BE (env. 2/3 des communes), BS (pour les demandes non fondées sur un droit), FR (en partie), GL (pour les demandes non fondées sur un droit), GR (env. la moitié), JU, LU²³, NW, SH, SO (la grande majorité), SG, TG, TI (pour les demandes non fondées sur un droit), UR, VD, VS, ZG (pour les demandes non fondées sur un droit).²⁴ Depuis 2003, d'autres cantons et communes sont passés au système de l'assemblée communale ou du parlement communal comme organe de décision : OW, SZ, SG, GL (presque toutes les communes), LU et UR (désormais toutes les communes).

Durant la même période, la compétence de décision en matière de naturalisation a été partiellement déléguée à l'autorité exécutive. Dans les cantons d'AR (jeunes étrangers de la deuxième génération), BS (pour les demandes fondées sur un droit), FR (étrangers de la deuxième génération), GE, GL (jeunes étrangers de la deuxième génération), GR (pour env. 50 % des cas), NE, NW (pour les enfants et les jeunes), SO (pour env. 4 % des cas), TI (jeunes étrangers de la deuxième génération) et ZH (personnes nées en Suisse ou personnes entre 16 et 25 ans désirant acquérir la nationalité suisse et ayant suivi une école dans une langue nationale pendant cinq ans), l'autorité exécutive était déjà compétente avant 2003. A la suite des

²² Rapport de l'Office fédéral des migrations du 20 décembre 2005 sur les questions de droit de la nationalité en suspens.

²³ Dans certaines communes, la décision revient à une commission élue le peuple.

²⁴ A condition que la compétence en la matière n'ait pas déjà été déléguée auparavant, au niveau communal, à une autorité exécutive.

discussions, le canton de VD et certaines communes du canton de ZH ont également suivi le mouvement. »²⁵ Il faut ajouter qu'entre temps les cantons d'AR, de BE et de VD ont délégué toutes les décisions de naturalisation aux organes exécutifs cantonaux et communaux.

2.3. Extension de l'interdiction de discrimination à l'organe de naturalisation

L'organe qui décide en matière de naturalisation assume une mission incombant à l'Etat ; il est par conséquent lié par l'interdiction de discrimination inscrite à l'art. 35 al. 2 Cst. et tenu de contribuer à son application.²⁶

A l'échelon fédéral, l'Office fédéral des migrations (ODM) a compétence pour examiner si les conditions minimales requises pour la naturalisation sont remplies. Il doit éviter toute discrimination lorsqu'il procède à cet examen.

A l'échelon cantonal, l'organe compétent (généralement la direction de l'administration cantonale en la matière) doit respecter l'interdiction de discrimination.

A l'échelon communal, les organes de décision en la matière (p. ex. le conseil des naturalisations, la commission de naturalisation, l'assemblée communale ou bourgeoise) doivent veiller à ce que la décision de naturalisation soit prise sans discrimination.

2.4. Droit à un traitement non discriminatoire

L'art. 8, al. 2 de la Constitution prévoit que nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, (...) de sa langue, (...), de ses convictions religieuses, philosophiques (...). Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, il y a discrimination au sens de cet article lorsqu'une personne n'a pas droit à l'égalité de traitement uniquement en raison de son appartenance à un groupe déterminé (...), qui, historiquement et dans la réalité sociétale actuelle, a été tendanciellement exclu ou traité comme un sujet d'une catégorie inférieure (...). La discrimination représente une forme qualifiée d'inégalité de traitement de personnes en situation analogue lorsqu'elle implique un désavantage. Ce

²⁵ Rapport de l'Office fédéral des migrations concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité, ch. 5.3., p. 29 ss.

²⁶ ATF 129 I 217 consid. 2.2.1.

désavantage peut être assimilé à une humiliation ou à une exclusion parce qu'il se fonde sur une caractéristique qui fait partie intégrante de l'identité de la personne concernée et ne peut être ignorée ou ne l'être que difficilement (...). A cet égard, la discrimination touche aussi des aspects de la dignité humaine (art. 7 Cst.).²⁷

L'interdiction de discrimination inscrite à l'art. 1, al. 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale protège de « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique qui a pour but ou effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique. »

Selon l'art. 2, al. 1 du Pacte de l'ONU sur les droits civils et politiques, l'interdiction de discrimination ethnique et culturelle s'étend, pour la Commission des droits de l'Homme de l'ONU, à « toute distinction, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur (...), la langue ou la religion. »²⁸

L'art. 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), du 4 novembre 1950, contient lui aussi une interdiction de discrimination « fondée notamment sur (...) la race, la couleur, la langue, la religion, (...) l'origine nationale... ». Cette interdiction n'est toutefois applicable qu'en relation avec d'autres droits inscrits dans la CEDH et ne peut être invoquée dans le cadre de la naturalisation qu'en cas de refus motivé par la foi religieuse, qui est protégée par l'art. 9 de ladite convention (liberté de pensée, de conscience et de religion).

Il n'y a discrimination lors d'une naturalisation que lorsque le refus est uniquement ou essentiellement dû à l'origine ethnique, nationale ou régionale, à la couleur ou à la religion, par exemple si :

²⁷ ATF 129 I 217 consid. 2.1.

²⁸ Remarque d'ordre général 18 [37], ch. 7, cité d'après WALTER KÄLIN/GIORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2e édition, Bâle 1997, p. 401.

- les votes des membres de l'organe de naturalisation sont discriminatoires ;
- la décision de refus invoque des motifs discriminatoires;
- indépendamment des motifs, des raisons à caractère xénophobe et raciste ont joué un rôle décisif dans le refus.

En règle générale, c'est surtout dans le cadre de naturalisations au niveau communal que l'on trouve des décisions à caractère discriminatoire, notamment lorsque ce sont les citoyens ayant droit de vote ou le parlement communal qui décident. Du fait que la naturalisation dépend dans une large mesure du critère de « l'aptitude à devenir Suisse », il existe toujours un risque que cette aptitude soit déniée en raison de caractéristiques stéréotypées que l'opinion publique attribue à certains groupes de personnes – et qui empêchent un examen objectif au cas par cas. Si les membres de certains groupes ethniques, culturels ou d'une origine nationale déterminée sont régulièrement jugés inaptes et que la naturalisation leur est refusée sur la base de cette caractéristique objectivement non pertinente, il y a, en l'occurrence, indubitablement discrimination raciale.²⁹

Voici quelques exemples tirés de la jurisprudence :

Arrêt du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003 (ATF 129 I 217) – Commune d'Emmen

Dans son arrêt, le Tribunal fédéral a retenu que le refus du droit de cité opposé à tous les candidats venant de l'ex-Yougoslavie en mars 2000 contrevenait à l'interdiction de discrimination inscrit dans la Constitution (art. 8, al. 2 Cst). Il fallait, en l'occurrence, statuer sur 23 demandes. Les huit requérants originaires d'Italie ont obtenu le droit de cité qui a été refusé en bloc à tous les autres, en grande majorité originaires de l'ex-Yougoslavie. Le Tribunal fédéral a invité le Grand Conseil du canton de Lucerne à garantir une procédure de naturalisation conforme à la Constitution.

Commune de Rheineck (SG)

Le 21 mars 2005, l'assemblée bourgeoise de la commune de Rheineck dans le canton de St-Gall a rejeté douze des quatorze demandes de naturalisation pour le motif suivant : « manque d'intégration et de participation à la vie de la petite ville ». Ces décisions négatives concernaient au total 27 personnes, pour la plupart de confession musulmane. L'une des électrices a interjeté recours contre cette décision auprès du Département cantonal de l'intérieur. Celui-ci arrive à la conclusion qu'un motif aussi général ne suffisait pas pour justifier une décision négative et que l'assemblée devait décider une nouvelle fois, ce qu'elle a fait le 19 mars 2007. Cette fois encore, toutes les personnes

²⁹ Voir également à ce propos REGINA KIENER, Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, recht 2000/5, p. 217.

de confession musulmane ont été déboutées, notamment du fait de leur appartenance religieuse.³⁰

Arrêt du Tribunal fédéral du 3 janvier 2007 (numéro de décision : 1P.550/2006) – Commune de Tägerig (AG)

Le Tribunal fédéral a accepté le refus de naturalisation opposé à un homme originaire de l'ex-Yougoslavie dans la commune argovienne de Tägerig parce que le refus de lui accorder le passeport suisse n'avait pas été motivé par la discrimination. L'homme avait fait valoir que les raisons invoquées pour lui refuser la nationalité étaient discriminatoires. En fait, l'assemblée communale avait relevé que cette personne avait proféré des menaces pour le cas où il ne serait pas naturalisé. De plus, l'assemblée renvoyait à des infractions aux règles de la circulation, à l'implication dans une bagarre au couteau contre un compatriote et une attitude sexiste à l'égard des femmes. Selon l'avis unanime des juges du Tribunal fédéral, ces interventions ne sont pas discriminatoires. Ils ont estimé que les arguments avancés étaient neutres et ne permettaient pas de conclure à une inégalité de traitement flagrante fondée sur la religion, la race ou l'origine par rapport à des personnes en situation analogue. Ce d'autant moins que l'assemblée communale avait accordé le même jour le droit de cité à la fille du même requérant.

On remarquera que parmi les exemples cités aux chapitres 2.4. et 2.5 ne figure aucune décision de refus prononcée par des cantons romands et le canton du Tessin. Cela est dû, d'un côté, aux différences de procédures et, de l'autre, au fait qu'en Suisse romande et au Tessin le thème des naturalisations est moins politisé.

2.5. Droit d'être entendu

Pour qu'une personne puisse se défendre efficacement contre un refus de naturalisation à caractère discriminatoire, elle a besoin de connaître les considérations qui ont amené l'organe de naturalisation à prendre sa décision. C'est pour cette raison que toute personne qui s'est vu refuser la naturalisation a le droit de connaître les motifs. Cela découle du droit d'être entendu visé par l'art. 29, al. 2 Cst. et de l'interdiction de discrimination au sens de l'art. 8, al. 2 Cst.³¹. Les motifs doivent satisfaire à des exigences de qualité formelles : ils doivent être exposés clairement, ne pas être d'ordre général et se référer à une personne et non à tout un groupe.

³⁰ Voir St. Galler Tagblatt: Muslime weiterhin unerwünscht, mardi 20 mars 2007.

³¹ Voir à ce propos ATF 129 I 217 consid. 3.3.

Si ces conditions ne sont pas remplies, on est en présence d'une violation de l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution. L'organe doit prendre une nouvelle décision en donnant des motifs conformes aux exigences légales.

La jurisprudence rendue à ce jour a jugé les points suivants insuffisants :

- l'organe qui a examiné la demande n'a pas indiqué de motifs et l'organe décisionnel n'a pas discuté la décision ;
- en cas de refus décidé à bulletin secret, des motifs formels n'ont pas été fournis;
- les questions posées durant la séance de l'organe de décision ne constituent pas de motifs valables;
- les déclarations formulées d'une manière générale qui ne se réfèrent pas à une personne précise ne représentent pas des motifs formels.

Arrêt du Tribunal fédéral du 3 janvier 2007 (numéro de la décision : 1P.552/2006) – Commune Tägerig (AG)

Le Tribunal a critiqué une décision de refus de naturalisation concernant un jeune homme originaire de Serbie et du Monténégro, considérant que les motifs étaient insuffisants. Le conseil communal qui a procédé à l'examen préliminaire avait proposé à l'assemblée communale de le naturaliser. Aucune objection dûment motivée n'a été opposée à cette proposition ni avant ni pendant l'assemblée communale. Les électeurs ont posé des questions mais personne ne s'est opposé à la naturalisation qui a finalement été rejetée à bulletins secrets.

Arrêt du Tribunal fédéral du 22 mars 2007 (décision n° 1P.786/2006) – Commune d'Engelberg (OW)

Le 18 mai 2004, l'assemblée bourgeoise d'Engelberg a rejeté la proposition du conseil communal d'accepter les demandes de naturalisation de candidats originaires de Bosnie Herzégovine. Faute de discussion approfondie, le refus n'a pas été motivé. Le président de la commune a vainement essayé de convaincre les membres de l'assemblée de donner des motifs en suggérant par exemple l'intégration insuffisante des candidats, mais ils ne l'ont pas suivi, déclarant qu'ils ne voulaient en aucun cas justifier leur décision. Le Tribunal fédéral a retenu en l'espèce que les motifs étaient insuffisants.

Arrêt du Tribunal fédéral du 22 mars 2006 (décision n° 1P.787/2006) – Commune d'Engelberg (OW)

Lors d'une séance de l'assemblée bourgeoise tenue dans la commune d'Engelberg, le président de l'assemblée a résumé les motifs du refus ainsi : « le test de naturalisation a été réussi de justesse et la famille est insuffisamment intégrée ; l'époux a des connaissances linguistiques insuffisantes ». Le Tribunal fédéral a retenu « qu'il ne ressortait ni des déclarations des citoyens ni de l'avis du président de commune si le résultat insuffisant du test se référait aux deux époux ou seulement à l'un d'entre eux

(...). De la sorte, aucun des recourants (candidats à la naturalisation) ne savait clairement pour quels motifs sa demande avait été rejetée (...). »

**Arrêt du Tribunal fédéral du 10 mai 2006 (décision n° 1P.570/2005)
– Commune de Burg (AG)**

Le 10 mai 2006, le Tribunal fédéral a accepté à l'unanimité le recours interjeté par une femme originaire de Serbie-Monténégro (1P.570/2005). Les juges ont retenu qu'au cours de l'assemblée communale de Burg (AG), les votants n'ont pas suffisamment motivé leur refus. Le conseil communal avait recommandé de naturaliser la candidate, mais pendant la séance, deux votants ont critiqué le fait que cette femme bénéficiait d'une rente AI et son comportement à un poste qu'elle occupait précédemment.

**Arrêt du Tribunal fédéral du 10 mai 2006 (décision n° 1P.324/2005)
– Canton Bâle-Campagne**

Dans le cas présent, une musulmane originaire de Turquie, qui enseignait la religion, s'était vu refuser le droit de cité cantonal par le Parlement de Bâle-Campagne sur recommandation de la commission consultative. Cette décision avait été précédée d'une discussion détaillée ; elle avait été justifiée au motif que la volonté d'intégration de la femme était insuffisante. Le Tribunal fédéral a rejeté son recours par trois voix contre deux.

2.6. Droit de recours

Aux termes de l'art. 29, al. 1 Cst, toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Conformément à l'art. 6 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les Etats parties « assureront à toute personne soumise à leur juridiction une protection et une voie de recours effectives, devant les tribunaux nationaux et autres organismes d'Etat compétents, contre tous actes de discrimination raciale qui, contrairement à la présente Convention, violeraient ses droits individuels et ses libertés fondamentales, ainsi que le droit de demander à ces tribunaux satisfaction ou réparation juste et adéquate pour tout dommage dont elle pourrait être victime par suite d'une telle discrimination. »

Toute personne à qui la naturalisation a été refusée a par conséquent, le droit de contester cette décision auprès d'un tribunal indépendant. Si la deuxième instance réprimande la violation du droit d'être entendu, le manque de motifs y compris, et la violation de l'interdiction de discrimination, il incombe au Tribunal fédéral de statuer en dernière instance.

2.7. Protection de la sphère privée

La protection de la sphère privée (vie privée), qui fait partie des droits fondamentaux et des droits humains, garantit notamment le droit à l'autodétermination en matière d'information. Cela signifie que tout individu a fondamentalement le droit de déterminer lui-même quand et à qui il entend révéler des faits personnels concernant sa vie, ses pensées, ses sentiments ou ses émotions. La protection concerne tout relevé, collecte, traitement ou communication officiels de données qui ont un rapport avec la sphère privée d'une personne³². L'utilisation de données personnelles n'est admissible que si elle respecte les conditions générales des restrictions légitimes liées aux droits fondamentaux, autrement dit si elle a une base légale, si elle se justifie par un intérêt public prépondérant et si elle tient compte du principe de la proportionnalité.³³ Plus les données sont personnelles, plus l'intérêt public doit avoir d'importance.

Pour juger de l'aptitude d'un candidat ou d'une candidate, l'organe de naturalisation a besoin de renseignements détaillés sur sa situation personnelle et sociale. Cela suppose toutefois que les données relevées et traitées dans le cadre de cette procédure soient fondées sur une base légale. Au niveau fédéral, c'est l'art. 49a LN qui s'applique, à condition que l'Office fédéral des migrations ait donné son consentement. Dans les limites de leurs compétences, les cantons et les communes doivent régler l'utilisation des données personnelles avec suffisamment de précision dans leurs propres lois. La CFR estime que la question concernant la religion, qui est encore posée dans de nombreuses communes, n'est pas pertinente et ne doit en aucun cas constituer un critère décisif pour l'octroi de la naturalisation³⁴. Toujours selon la CFR, le fait de demander et d'utiliser d'autres données, telles que l'ethnie, le type de partenariat, les habitudes alimentaires, etc., est inadmissible car il n'a aucune valeur indicative quant à l'intégration du candidat à la naturalisation.

³² Voir Jörg PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3^e édition, Berne 1999, p. 44 ss.

³³ Voir art. 36 Cst.

³⁴ La question de savoir quelles sont les informations qui peuvent être demandées aux candidats dans le cadre d'une procédure de naturalisation est toutefois controversée même parmi les juristes. YVO HANGARTNER (AJP 8/2001, p. 961) pense par exemple que l'on ne doit pas poser la question de la religion.

Dans ce contexte, les visites inopinées au domicile du candidat avant la décision sont un point particulièrement délicat. Elles constituent une ingérence considérable dans la sphère privée et n'ont aucune justification.³⁵

³⁵ Voir à ce propos Tages-Anzeiger du 3 juillet 2007: Die Schweizermacher zu Besuch.

Annexe

Aperçu des interventions parlementaires concernant la procédure de naturalisation qui n'ont pas encore été traitées au Parlement

A ce jour, (au moment de la clôture de la rédaction: août 2007) douze interventions parlementaires au total sont en suspens. On peut résumer leur teneur comme suit :

Harmoniser les délais

04.3468 – Motion du Groupe des Verts (porte-parole CN Cécile Bühlmann): Naturalisations. Harmoniser les délais : les délais doivent être harmonisés dans la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse.

Dans la réponse donnée le 16 février 2005, le Conseil fédéral propose de rejeter la motion. Il indique que le Département de Justice et police élaborera d'ici à la fin de l'année 2005 un rapport³⁶ dans lequel il présentera les principaux problèmes actuels relevant de la nationalité ainsi que sa position en la matière. Les questions soulevées dans la motion pourraient faire l'objet d'une appréciation globale à ce moment-là.

Suppression de la clause du domicile

06.3745 – Motion du conseiller national Louis Schelbert (Verts) : Suppression de la clause du domicile dans les procédures de naturalisation: le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement une modification de loi qui supprime l'obligation faite aux personnes désireuses de se faire naturaliser de garder le même domicile pendant toute la durée de la procédure de naturalisation.

Dans sa prise de position du 21 février 2007, le Conseil fédéral propose de rejeter la motion : les modalités de la procédure d'octroi du droit de cité cantonal et communal relèvent de la compétence des cantons (...) et des communes. Cela inclut les dispositions relatives aux conditions de domicile pendant la procédure de naturalisation. Lors de la révision avortée de la LN en 2004, il n'était pas prévu d'édicter de dispositions fédérales se rapportant au domicile dans le canton et la commune pendant la procédure de naturalisation. Il y a effectivement lieu de laisser cette compétence aux cantons et aux communes.

Possibilité constitutionnelle de décider des naturalisations aux urnes

03.454 – Initiative parlementaire du conseiller aux Etats Thomas Pfisterer (PRD): Loi sur la nationalité. Modification : la souveraineté en matière de procédure de naturalisation dans le canton et dans la commune doit être explicitement confiée aux cantons, l'obligation de motiver les décisions négatives et un droit de recours contre les décisions de rejet doivent être

³⁶ Voir : Rapport de l'Office fédéral des migrations du 20 décembre 2005 sur les questions de droit de la nationalité en suspens.

inscrits dans les législations cantonales. Présentée le 12 janvier 2007 par la Commission des institutions politiques du Conseil national en tant que contre-proposition indirecte à l'initiative populaire 06.086 ci-après.

06.086 – Initiative populaire du Groupe UDC : Pour des naturalisations démocratiques : les communes doivent pouvoir décider en toute autonomie quel organe a le droit d'octroyer le droit de cité communal et cette décision doit être définitive.

Octroi de la naturalisation uniquement sous condition d'une déclaration de loyauté

06.3530 – La motion du conseiller national Bernhard Hess (DS): Adhésion à la Constitution, aux principes démocratiques et aux valeurs fondamentales de notre pays propose une modification du droit de la nationalité en vertu de laquelle seuls seront naturalisés ceux qui adhéreront à la Constitution, accepteront les lois de la société civile comme fondement premier de la vie en société, jouiront d'une réputation irréprochable et seront en mesure de subvenir à leurs besoins, et renonceront à leur nationalité d'origine.

06.3673- Motion du conseiller national Felix Müri (UDC): pas de naturalisation sans déclaration de loyauté envers la Constitution : elle demande que toute personne souhaitant acquérir la nationalité suisse déclare formellement sa loyauté envers la Constitution fédérale et l'ordre juridique suisse. Elle fait suite au cas de viol survenu à Zurich-Seebach au printemps 2007.

Retrait de la nationalité suisse

06.486 – L'initiative parlementaire du Groupe UDC (porte-parole : CN Ulrich Schlüer) : Retrait de la nationalité suisse demande que la loi sur la nationalité soit modifiée de sorte que les étrangers possédant une double nationalité puissent temporairement être privés de la nationalité suisse et, qu'en cas de condamnation à une forte peine privative de liberté, elle leur soit obligatoirement retirée.

Extension des droits d'accès aux données concernant les personnes désireuses de se faire naturaliser

06.3071 – Interpellation du conseiller national Jean-Henri Dunant (UDC) : Renforcer l'efficacité de la lutte contre la criminalité des étrangers et la violence des jeunes par la connaissance des faits : l'auteur de l'interpellation demande qu'à l'avenir, les délinquants soient non seulement enregistrés dans la statistique en faisant la distinction entre Suisses et étrangers, mais aussi selon la nationalité et la date de naturalisation, que l'expulsion judiciaire soit plus souvent appliquée et que la base légale nécessaire à cet effet soit créée.

Dans sa réponse du 31 mai 2006, le Conseil fédéral indique que le pourcentage de jugements prononcés à l'encontre de mineurs de nationalité étrangère est presque deux fois plus élevé que ceux prononcés à l'égard de mineurs suisses, que le respect de l'ordre juridique constitue, en matière de naturalisation, une condition importante et que le casier judiciaire est examiné. Une fois la naturalisation accordée, il faut appliquer l'égalité de traitement. L'expulsion judiciaire a été abolie lors de la révision du Code pénal entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Il ne reste plus que l'expulsion administrative, qui tient suffisamment compte des impératifs de sécurité.

06.3616 – Motion du conseiller national Oskar Freysinger (UDC) : Accès au contrôle Vostra (casier judiciaire informatisé) lors des naturalisations. Le

Conseil fédéral a proposé le 29 novembre 2006 d'accepter la motion en modifiant le Code pénal en ce sens.

06.3875 – Motion du conseiller national Marcel Scherer (UDC) : Naturalisations. Bases claires : le Conseil fédéral est chargé de faire en sorte que les autorités qui accordent la naturalisation disposent de tous renseignements existants tels que certificat de bonne conduite, extrait du casier judiciaire, résultats des enquêtes en cours. Dans sa réponse 21 février 2007, le Conseil fédéral propose d'accepter la motion : la situation juridique variant d'un canton à l'autre, « la Confédération doit élaborer une base juridique qui soit conforme aux dispositions de la protection sur les données et autorise les organes cantonaux de naturalisation à exiger des autorités compétentes certaines informations déterminantes pour la décision » (par le biais d'une norme de délégation dans la nouvelle loi sur la naturalisation qui est prévue).

Création de bases statistiques séparées pour les personnes naturalisées

06.3848 – Motion du conseiller national Thomas Müller (PDC) : Faire apparaître les naturalisés dans les statistiques : la motion demande que, par le biais d'une adaptation de la législation, les statistiques de la criminalité et des assurances sociales fassent apparaître dans une catégorie à part les naturalisés depuis moins de cinq ans.

Dans sa réponse du 28 février 2007, le Conseil fédéral propose de rejeter la motion en indiquant que cela entraînerait une hausse disproportionnée des frais administratifs. Pour les assurances sociales, l'aide sociale et le droit pénal, le fait de savoir depuis quand une personne est naturalisée ne revêt aucune importance. Par ailleurs, une fois la naturalisation prononcée, il ne faut plus faire aucune différence entre la personne naturalisée et un Suisse d'origine.

Responsabilité des organes communaux de naturalisation

07.3219- Motion du conseiller national Ulrich Schlüer (UDC): Tenir les auteurs des actes de naturalisation pour responsables des décisions prises à la légère : la motion demande que la législation soit modifiée de sorte que les fonctionnaires qui naturaliseront des étrangers à la place du peuple, qui aurait été spolié de ses droits démocratiques, soient tenus de répondre des éventuelles conséquences de leurs décisions.

Dans sa réponse du 30 mai 2007, le Conseil fédéral propose de rejeter la motion au motif qu'en vertu de l'art. 146 Cst., la Confédération répond des dommages causés sans droit par ses organes dans l'exercice de leurs fonctions. La loi sur la responsabilité (RS 170.32) précise la responsabilité des membres des autorités fédérales. Les autorités fédérales, cantonales et communales sont tenues d'examiner soigneusement les demandes de naturalisation et d'échanger les informations quant aux faits importants.

Bibliographie et liens

AREND Michael; Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz; Kulturelle Vielfalt und nationale Identität; Programme national de recherche 21; Bâle et Francfort 1991

AUER Andreas / VON ARX Nicolas; Direkte Demokratie ohne Grenzen. Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk; AJP 8/2000, p. 923-935

BONER Barbara; Les procédures cantonales de naturalisation ordinaire des étrangers; éd.: Commission fédérale contre le racisme, Commission fédérale des étrangers, Office fédéral des étrangers, Berne 1999

CENTLIVRES Pierre; Devenir Suisse; Adhésion et diversité culturelles des étrangers en Suisse; Institut universitaires d'études européennes; Genève 1990

Commission fédérale des étrangers ; Droit de cité et naturalisation / Bürgerrecht und Einbürgerung /voir <http://www.eka-cfe.ch/f/medien.asp> en français, www.eka-cfe.ch/d/buergerrecht.asp (en allemand)

Commission fédérale des étrangers, Mesurer la naturalisation à la même aune / Bei der Einbürgerung mit gleichen Ellen messen ; Journée de travail commune du PNR 51 et de la CFE du 24 mai 2007, voir <http://www.eka-cfe.ch/f/medien.asp> (en français) et www.eka-cfe.ch/d/medien.asp#nfp (en allemand)

Commission fédérale des étrangers, Einbürgern, naturaliser (=terra cognita, Revue suisse de l'intégration et des migrations 4/2004)

Commission fédérale contre le racisme CFR; La Commission fédérale contre le racisme (CFR) salue avec satisfaction les arrêts du Tribunal fédéral concernant la procédure de naturalisation ; communiqué de presse du 10 juillet 2003

Commission fédérale contre le racisme CFR: Prise de position de la CFR sur le durcissement en matière d'asile, Berne, septembre 2003.

Commission fédérale contre le racisme CFR ; La Commission fédérale contre le racisme est favorable à la naturalisation facilitée ; communiqué de presse du 4 août 2004

Commission fédérale contre le racisme CFR ; Les relations avec la minorité musulmane en Suisse. Berne 2006.

HANGARTNER Yvo: Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts. In: AJP 8/2001, p. 949-967

HELBLING Marc / KRIESI Hanspeter (2004); Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gremien. In: Swiss Political Review 10 (4), p. 33-58

KÄLIN Walter / MALINVERNI Giorgio/NOVAK Manfred; Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. édition, Bâle 1997

KIENER Regina: Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren. In: recht 2000/5, p. 213 ss.

KREIS Georg / KURY Patrick; Die schweizerische Einbürgerungsnorm im Wandel der Zeiten: Une étude sur la naturalisation avec un résumé en français; Berne 1996

MÜLLER Jörg Paul: Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3e édition, Berne 1999

MÜNZ Rainer / ULRICH Ralf; Das Schweizer Bürgerrecht; Die demographischen Auswirkungen der aktuellen Revision; Avenir Suisse; Zurich 2003

Office fédéral de la justice ; Expertise du 13 février 2004 : Conséquences de l'arrêt du Tribunal fédéral ATF 129 I 232 ss relatif aux naturalisations sur l'institution du référendum administratif. JAAC 68.82

Office fédéral des migrations ; Rapport du 20 décembre 2005 de l'Office fédéral des migrations sur les questions de droit de la nationalité en suspens

STEINER Pascale / WICKER Hans-Rudolf; Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden; Etude pilote sur le projet de recherche "Discrimination et naturalisation", mené par l'Institut d'ethnologie de l'Université de Berne sur mandat de la Commission fédérale contre le racisme CFR; Berne 2000

THÜRER Daniel / FREI Michael; Einbürgerung im Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Zu zwei historischen Entscheiden des Schweizerischen Bundesgerichts; ZSR /NF vol 123 / I. Hb, p. 205-232

WANNER Philippe / D'AMATO Gianni; Naturalisation en Suisse; Le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation; Avenir Suisse; Zürich 2003

WICKI Peter; Wenn Bürger Dampf ablassen, plädoyer 3/02, p. 29-31

WICKI Peter / STREBEL Dominique; Einige Gemeinden verhalten sich bockig ; plädoyer 5/03, p. 39-41