



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Rapport explicatif

Projet d'ordonnance relative à la loi sur la nationalité

Avril 2016

I. Contexte

Le 20 juin 2014, le Parlement a adopté la nouvelle loi sur la nationalité (nLN).¹ Dans son message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse², le Conseil fédéral avait souligné la nécessité d'élaborer également une ordonnance d'exécution. En effet, il n'existe aujourd'hui, dans ce domaine, que l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les émoluments perçus en application de la loi sur la nationalité (OE-LN)³.

Plusieurs aspects ont tout particulièrement besoin d'être réglementés dans le cadre de cette nouvelle ordonnance : les critères d'intégration déterminants pour la naturalisation, les procédures qui relèvent de la compétence fédérale et les émoluments liés aux décisions de première instance rendues en application de la LN.

Les critères d'intégration mentionnés dans la version révisée de la LN doivent être précisés dans la nouvelle ordonnance. Ils incluent le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des valeurs de la Constitution, les compétences linguistiques, la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation, l'encouragement et le soutien de l'intégration des membres de la famille, ainsi que la familiarisation avec les conditions de vie en Suisse. De plus, les candidats à la naturalisation ne doivent pas mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

La nLN prévoit expressément l'obligation pour les autorités compétentes de tenir compte de la situation particulière du candidat à la naturalisation lors de l'évaluation de ses compétences linguistiques et de son indépendance financière. En effet, l'impossibilité pour une personne de remplir ces critères d'intégration du fait d'un handicap ou d'une maladie ou pour d'autres raisons personnelles majeures ne doit pas constituer d'emblée un obstacle à sa naturalisation (art. 12, al. 2, nLN). Ces cas exceptionnels sont également précisés dans la nouvelle ordonnance.

Par ailleurs, une réglementation s'impose en ce qui concerne, d'une part, les procédures qui relèvent de la compétence de la Confédération et, d'autre part, la collaboration, dans le cadre des procédures de naturalisation, entre le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), les autres services fédéraux et les autorités cantonales compétentes. Il s'avère notamment nécessaire d'introduire des délais de traitement et des directives uniformes applicables lors de la réalisation d'enquêtes dans les procédures relevant de la compétence fédérale.

La nouvelle ordonnance régleme encore un autre domaine, à savoir celui des émoluments liés aux décisions de première instance rendues par le SEM en application de la LN. Aujourd'hui régis principalement par l'OE-LN, ces émoluments doivent être intégrés dans l'ordonnance d'exécution. Diverses adaptations sont prévues. En effet, une partie des tarifs en vigueur concernant la naturalisation facilitée, la réintégration, l'annulation de la naturalisation et l'établissement du rapport d'enquête cantonal subissent une augmentation. En outre, les émoluments doivent désormais être généralement exigés à l'avance et à fonds perdu.

¹ FF 2014 5001

² FF 2011 2639

³ RS 141.21

1. Résultats de la procédure de consultation

Une procédure de consultation a été menée du 19 août au 19 novembre 2015 sur le projet d'ordonnance d'exécution relative à la loi sur la nationalité révisée. 61 avis ont été remis. Les 26 cantons, cinq partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale (PDC, PEV, PLR, PES et UDC), deux associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, deux associations faîtières de l'économie et dix autres organismes ont pris position. Seize réponses d'organismes non invités à se prononcer ont aussi été envoyées. Le PS et trois organisations ont renoncé à prendre position.

Dans l'ensemble, on peut considérer qu'une majorité de participants à la consultation (37/61) approuvent l'ordonnance d'exécution de la nouvelle loi sur la nationalité. Une nette majorité des cantons approuve l'avant-projet, et notamment l'idée d'harmoniser à l'échelle nationale les conditions de la naturalisation afin d'assurer une exécution uniforme des naturalisations. Quelques cantons ont cependant émis des critiques, craignant que le nouvel acte n'occasionne un surcroît de travail et ne présente des difficultés d'application. Au total, huit cantons se sont déclarés hostiles à une entrée en vigueur de la nouvelle loi et de l'ordonnance au printemps 2017, date envisagée par le Conseil fédéral en raison des travaux nécessaires pour la mise en œuvre. Parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale qui ont répondu durant la consultation, l'UDC et le PES rejettent l'avant-projet : l'UDC parce qu'il estime qu'il contrevient à la volonté du Parlement, exprimée lors des délibérations ; le PES parce qu'il craint des décisions arbitraires dans la procédure de naturalisation, étant donné le grand nombre de notions juridiques indéterminées que comporte l'acte.

L'avant-projet a reçu le soutien des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne. Parmi les organisations faîtières de l'économie, l'USAM approuve le projet. Par contre, Travail.Suisse craint qu'il ne tienne pas suffisamment compte du principe de proportionnalité ni du principe de non-discrimination. Pour la CFM, une occasion d'engager un changement de perspective à long terme a été manquée. D'autres organisations se sont montrées critiques, notamment en ce qui concerne les critères d'intégration, dont la concrétisation laisse encore beaucoup de marge d'appréciation à l'autorité. Elles réclament une procédure transparente et professionnelle qui protège les candidats à la naturalisation de la discrimination et de l'arbitraire.

Les principaux désaccords et réserves touchent aux critères de l'intégration. Ces critères couvrent la familiarisation avec les conditions de vie en Suisse, le respect de la sûreté intérieure et extérieure, de la sécurité et de l'ordre publics ainsi que des valeurs de la Constitution, les compétences linguistiques, la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation et l'encouragement de l'intégration des autres membres de la famille.

Familiarisation avec les conditions de vie en Suisse : la majorité des participants à la consultation jugent bon que les candidats doivent être familiarisés avec les conditions de vie en Suisse. La pertinence d'introduire de tests portant sur les connaissances géographiques, historiques, politiques et sociales n'est guère contestée.

Mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse : cette disposition est approuvée par la majorité des participants. Deux cantons ainsi que deux autres participants estiment qu'il n'est pas possible d'affirmer *a priori* que la sécurité et l'ordre publics soient menacés s'il n'existe encore que des indices concrets.

Respect de la sécurité et de l'ordre publics : plus d'un tiers des réserves exprimées concernent le vœu de voir préciser la notion de mise en danger de la sécurité et de l'ordre publics, toutes les conditions ne pouvant être contrôlées dans un registre. Les clauses d'exception qui permettent d'accorder une naturalisation malgré une inscription au casier judiciaire, en particulier, est jugée trop complexe. Les cantons ajoutent que les communes n'ont pas accès au système informatique du casier judiciaire VOSTRA.

Respect des valeurs de la Constitution : un petit tiers des réponses est contre la signature d'une déclaration de loyauté, le qualifiant de geste purement symbolique sans réel impact sur la loyauté du candidat envers les valeurs fondamentales de la Suisse. Si la Confédération devait maintenir cette idée, il faudrait, selon quelques participants, qu'elle en règle la forme et le contenu.

Compétences linguistiques : la moitié des participants expriment des réserves quant à l'attestation des compétences linguistiques que les candidats à la naturalisation doivent apporter. De plus, les avis divergent quant au degré de maîtrise d'une langue nationale nécessaire. Un tiers des avis est contre la proposition du Conseil fédéral d'exiger à l'oral le niveau B1 et à l'écrit le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR). Les avis divergent aussi sur les conditions d'exemption à l'attestation du niveau linguistique.

Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation : environ un tiers des intervenants contestent l'idée de refuser la naturalisation aux bénéficiaires de l'aide sociale, ou considèrent la règle comme trop tranchée. Le canton de VD et la CSIAS estiment que le Conseil fédéral n'a pas de compétence suffisante pour déclarer que le recours à l'aide sociale soit un obstacle à la naturalisation.

Encouragement de l'intégration des membres de la famille : cette disposition a recueilli 8 avis défavorables la taxant de liste non exhaustive de desiderata, laissant une trop grande marge de manœuvre à l'autorité.

Dérogations aux critères d'intégration : la possibilité, pour certaines catégories de personnes, de déroger aux critères d'intégration a été majoritairement bien accueillie. Les avis divergent cependant sur les catégories à viser. Quelques-uns ont proposé que les personnes atteintes d'une affection psychique ou d'un trouble posttraumatique, ou bien celles qui touchent une rente d'invalidité, soient exemptées de l'observation des critères d'intégration.

Les modalités concrètes de la procédure sont approuvées par la plupart, bien que plusieurs cantons regrettent la charge de travail supplémentaire qu'elle occasionnera. Certains cantons et les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne soulignent que le délai d'ordre pour remettre le rapport d'enquête n'est guère réaliste lorsqu'il s'agit d'une naturalisation facilitée. Les cantons souscrivent en principe à l'augmentation des émoluments. Seul Binationnal objecte au fait que les émoluments soient en règle générale réclamés à l'avance et à fonds perdu.

2. Modification du projet suite à la procédure de consultation

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

Art. 4, al. 2

Les exceptions en vertu desquelles les naturalisations demeurent possibles en dépit de peines avec sursis sont précisées au niveau de l'ordonnance. Cette mesure fait suite à une demande formulée par plusieurs cantons.

Art. 5, al. 2 et 3

La signature d'une déclaration de loyauté est abandonnée. Il est ainsi tenu compte d'un avis partagé par plusieurs participants.

Art. 6, al. 2, let. b et c

La réglementation en vertu de laquelle le candidat doit avoir fréquenté l'école obligatoire *en Suisse* dans une langue nationale pendant au moins cinq ans ou y avoir suivi une formation du degré secondaire II ou du degré tertiaire dispensée dans une langue nationale est abandonnée. Désormais, cette formation pourra aussi avoir été suivie à l'étranger. Là encore, cette mesure fait suite à une demande formulée par les cantons.

Art. 7, al. 3

L'ordonnance précise désormais que le candidat qui rembourse l'aide sociale perçue dans les trois années précédant le dépôt de la demande remplit les exigences relatives à la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation.

Art. 9, let. c, ch. 4

Dans certains cas, la première formation formelle en Suisse doit être considérée comme une raison personnelle majeure permettant la naturalisation malgré une dépendance à l'aide sociale. A cet effet, un nouveau chiffre est inséré.

Art. 12

L'al. 1 est abandonné car la loi sur la nationalité dispose déjà que le canton doit désigner l'autorité auprès de laquelle la demande de naturalisation doit être déposée.

Art. 13, al. 4

Les conséquences juridiques de la suppression des conditions de naturalisation sont désormais intégrées dans l'ordonnance, ce qui répond aux besoins de la pratique.

Art. 17, al. 1 et 18, al. 1

Le texte relatif à la compétence est légèrement modifié car les rapports d'enquête sont en général rédigés par les communes et non par les cantons. Cette modification répond à une demande des cantons.

Art. 22

Le délai d'ordre pour la réalisation d'enquêtes par les cantons dans le cadre de la naturalisation facilitée passe de six à douze mois. Cette modification répond là encore à un souhait des cantons.

Art. 23, al. 1 et 2

Le délai d'ordre pour l'octroi d'une autorisation de naturalisation par le SEM passe de quatre à huit mois. Le délai de traitement pour la naturalisation facilitée et la réintégration passe quant à lui de six à douze mois.

Art. 25, al. 3, let. a

Les émoluments perçus pour l'établissement de rapports d'enquête par le canton de domicile passent d'un maximum de 350 CHF à un maximum de 400 CHF. Cette hausse répond à une demande de plusieurs cantons.

Art. 30

Le retrait de la nationalité des doubles-nationaux est désormais réglé au niveau de l'ordonnance.

II. Commentaire des dispositions

Art. 1

L'art. 1 définit les domaines régis par la nouvelle ordonnance.

Let. a : Il s'agit de fixer les conditions d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation dans une procédure de naturalisation ordinaire, ainsi que les conditions de la naturalisation facilitée et de la réintégration par la Confédération. Les critères d'intégration, de même que d'autres conditions à remplir pour être naturalisé doivent être précisés. Il faut, par exemple, déterminer quelles compétences linguistiques un candidat à la naturalisation doit posséder, à partir de quel moment on estime qu'il s'est familiarisé avec les conditions de vie en Suisse ou qu'il a des liens étroits avec la Suisse, et dans quels cas il enfreint la sécurité et l'ordre publics ou représente un danger pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Let. b : Lorsque la Confédération est seule compétente pour une naturalisation, elle a également compétence pour en réglementer la procédure. S'agissant de la naturalisation facilitée et de la réintégration, ce principe est désormais aussi explicitement énoncé dans la nLN au travers de normes de délégation (art. 25, al. 2, et art. 29, al. 2, nLN). L'ordonnance d'exécution doit réglementer les procédures qui relèvent de la compétence de la Confédération et préciser les modalités de la collaboration, dans le cadre des procédures de naturalisation, entre le SEM, les autres services fédéraux et les autorités cantonales compétentes. Il s'avère notamment nécessaire d'introduire des délais de traitement et des directives uniformes applicables lors de la réalisation d'enquêtes dans les procédures relevant de la compétence de la Confédération.

Let. c : La nouvelle ordonnance réglemente également les émoluments liés aux décisions de première instance rendues par le SEM en application de la LN. Ces émoluments sont aujourd'hui régis principalement par l'OE-LN. Les dispositions de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OGEmol)⁴ s'appliquent, pour autant que l'OE-LN ne prévoit pas de réglementation particulière. Les dispositions de l'OE-LN en vigueur jusqu'ici doivent donc être intégrées dans l'ordonnance d'exécution.

Art. 2 Familiarisation avec les conditions de vie en Suisse en cas de naturalisation ordinaire

Dans le cadre de la révision totale de la LN, le critère appliqué jusque-là en cas de naturalisation ordinaire, à savoir celui de la « Familiarisation avec le mode de vie et les usages suisses », a été remplacé par un nouveau critère, celui de la « familiarisation avec les conditions de vie en Suisse » (art. 11, let. b, nLN). Il s'agit là d'une modification d'ordre terminologique. Pour une naturalisation ordinaire, ce critère spécifique constitue un élément essentiel de l'intégration, au même titre que les critères d'intégration énumérés à l'art. 12 nLN.

Selon la pratique actuelle du SEM, cette familiarisation est plus ou moins admise lorsque le candidat parle une langue nationale, possède certaines connaissances sur la Suisse, s'engage en faveur d'une association ou entretient des contacts avec des Suisses.⁵ Des connaissances sur le système politique et social s'avèrent également nécessaires. Ces connaissances et cette familiarisation avec les conditions de vie doivent permettre de présumer que le candidat pourra, une fois la nationalité suisse acquise, faire convenablement usage de son statut juridique et notamment des droits de participation au processus politique qui en découlent.

⁴ RS 172.041.1

⁵ Directives SEM, disponibles sur le site Internet : www.sem.admin.ch > Publications & service > Directives et circulaires > V. Nationalité > Manuel Nationalité > Chapitre 4 : Conditions générales et critères de naturalisation > Ch. 4.7.2.2 Familiarisation avec le mode de vie et les usages suisses (consulté le 15 juin 2015).

Si l'on s'en tient à la pratique actuelle, la familiarisation avec les conditions de vie en Suisse se manifeste de la manière suivante : les candidats à la naturalisation doivent posséder des connaissances sur les particularités géographiques, historiques, politiques et sociales de la Suisse, participer à la vie sociale et culturelle de la population suisse et entretenir des contacts réguliers avec des Suisses.

Al. 1

Let. a : Les connaissances géographiques et historiques peuvent, par exemple, porter sur la répartition géographique de la Suisse, sa genèse, ses langues nationales et régions linguistiques ou sur ses principales curiosités. Les étrangers qui acquièrent la nationalité suisse obtiennent de ce fait l'accès aux droits politiques. Ils doivent donc également posséder des connaissances élémentaires d'instruction civique, en particulier sur les droits de participation politique (comme les élections et les votations), l'organisation politique de la Suisse, les droits fondamentaux et le système juridique. Les connaissances dans le domaine social peuvent concerner, entre autres, les traditions suisses, la sécurité sociale, la santé ou la formation en Suisse.

Let. b et c : Participer à la vie sociale et culturelle de la population suisse peut se traduire de différentes façons, par exemple en prenant part aux manifestations et aux fêtes publiques, en étant membre d'une association ou en exerçant toute autre activité bénévole. Qui dit familiarisation avec les conditions de vie en Suisse dit activités visant à favoriser l'intégration. Les étrangers qui restent exclusivement entre eux ne répondent pas à ce critère et doivent donc être exclus de la naturalisation. Dans cette optique, la let. c stipule aussi explicitement qu'une familiarisation avec les conditions de vie en Suisse présuppose des contacts réguliers avec des citoyens suisses.

Selon le projet, l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation n'exige pas une intégration au niveau local, c'est-à-dire la participation à la vie sociale et culturelle *de la commune de domicile* ou des contacts avec des Suisses vivant dans *la commune de domicile*. Exiger un tel lien ne serait pas opportun et serait même, vu la mobilité actuelle de la population et les relations sociales qui dépassent aujourd'hui le cadre de la commune, voire du canton, désavantageux pour les candidats à la naturalisation. L'un des objectifs de la révision totale de la LN était de supprimer, ou du moins, d'atténuer les effets néfastes de la mobilité en Suisse, mobilité pourtant souhaitable. Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte du fait que les exigences du droit fédéral en matière de naturalisation ordinaire constituent des dispositions minimales, conformément à la répartition des compétences inscrite dans la Constitution (art. 38, al. 2, de la Constitution ; Cst.⁶). Ainsi, la naturalisation ordinaire a ceci de particulier qu'elle permet aux cantons de poser, en plus des exigences prescrites dans le droit fédéral, leurs propres exigences.

Al. 2 : L'ordonnance doit attirer l'attention des cantons sur la possibilité qu'ils ont d'évaluer les connaissances élémentaires des candidats en géographie, en histoire, en politique et dans le domaine social au moyen de tests d'instruction civique obligatoires. Certains cantons recourent déjà à des tests d'instruction civique et de naturalisation standard (par ex., AG, BE, SG et SZ) et proposent généralement des cours pour s'y préparer. Lorsqu'un canton prévoit un tel test, il doit s'assurer que les candidats à la naturalisation peuvent se préparer convenablement à l'examen à l'aide d'outils ou de cours (par ex., cours de naturalisation et cours d'intégration). Le test doit être conçu de sorte qu'il ne soit pas nécessaire, pour le réussir, de posséder des connaissances linguistiques supérieures à celles prévues par le droit fédéral ou cantonal (cf. commentaire relatif à l'art. 6 sur les compétences linguistiques). Il importe donc de veiller à ce qu'il ne consiste pas indirectement en un test de langue trop approfondi.

⁶ RS 101

Art. 3 Mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse

Afin, d'une part, de garantir les fondements démocratiques et constitutionnels de la Suisse, d'autre part, de protéger les droits de sa population à la liberté, seuls peuvent être naturalisés les étrangers qui ne représentent pas un danger pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. La notion imprécise de « mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse » apparaît également dans la législation sur les étrangers et dans celle sur l'asile, notamment en rapport avec la révocation de l'asile ou des autorisations relevant du droit des étrangers ou avec le retrait de la qualité de réfugié.⁷

Aujourd'hui, cette notion recouvre essentiellement la mise en danger de la primauté du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique. Il s'agit, entre autres, des menaces constituées par le terrorisme, l'extrémisme violent, les services de renseignement non autorisés et la criminalité organisée, ainsi que par les actes et les projets compromettant sérieusement les relations actuelles de la Suisse avec d'autres Etats ou visant à modifier par la violence l'ordre étatique établi.⁸

Dans le cadre de la naturalisation, il est primordial, d'une part, que le candidat accepte le monopole de l'Etat en matière de recours à la force et, d'autre part, que son comportement montre qu'il est ouvert au dialogue, qualité essentielle en démocratie. Les candidats qui ne renoncent pas clairement à la violence en tant qu'outil de confrontation politique ou dont on peut à juste titre douter qu'ils souhaitent préserver la sécurité de la Suisse doivent être exclus de la naturalisation.⁹ Selon la jurisprudence, une menace pour la sécurité a notamment été admise dans le cas d'un candidat à la naturalisation qui avait participé à une violente manifestation visant à occuper le consulat général grec à Zurich et d'un autre qui avait occupé une fonction clé (gestion de l'argent des donateurs) en Suisse en faveur du mouvement des Tigres de libération de l'Îlam Tamoul (« Liberation Tigers of Tamil Eelam » ; LTTE).¹⁰

Dans le cadre des naturalisations, le SEM est compétent pour juger s'il y a menace pour la sécurité. Il sollicite régulièrement l'avis du Service de renseignement de la Confédération (SRC) ainsi que, au besoin, celui de l'Office fédéral de la police (fedpol). Centre de compétence de la Confédération pour les affaires de renseignement et opérations policières préventives de sécurité intérieure et extérieure (art. 8, al. 3, let. c, Org-DDPS¹¹), le SRC est chargé de fournir des indices pertinents concernant des menaces pour la sécurité susceptibles de s'opposer à une naturalisation. Fedpol, pour sa part, exerce les fonctions de police préventive et judiciaire de la Confédération (art. 1, al. 2, let. b, Org DFJP¹²). En tant qu'autorité compétente de la Confédération pour les questions relevant de la police, il contribue, par des mesures préventives, répressives et d'accompagnement, à sauvegarder la sécurité intérieure de la Suisse (art. 9, al. 1, let. b, Org DFJP). Si le SEM n'est pas lié par les avis du SRC et de fedpol, il ne s'en écarte qu'en présence de motifs valables. Aussi importants ces avis soient-ils, c'est au SEM qu'il revient d'apprécier la situation générale.¹³

⁷ Par ex., art. 75, al. 1, let. d, et 103, al. 2, LEtr (RS **142.20**) ; art. 5, al. 2, 53, 63, al. 2, et 78, al. 1, let. b, LAsi (RS **142.31**).

⁸ Cf. ATAF 2013/23 du 18 mars 2013 consid. 3.2 et 2013/3 du 10 janvier 2013 consid. 4.2.1.

⁹ ATAF C-3769/2011 du 6 octobre 2014 consid. 3.4, C-2946/2008 du 21 juin 2011 consid. 6.2, C-1124/2006 du 21 août 2009 consid. 4.3.2 et C-1122/2006 du 11 janvier 2008 consid. 3.3.

¹⁰ Cf. ATAF C-1123/2006 et décision non publiée du DFJP E4-0220800 du 12 octobre 2006 consid. 12, cit. dans : ATAF C-1123/2006 du 12 septembre 2008 consid. 3.4.

¹¹ Ordonnance du 7 mars 2003 sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS) ; RS **172.214.1**.

¹² Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police ; RS **172.213.1**.

¹³ Cf. ATAF C-2848/2012 du 26 août 2013 et C-4132/2012 du 30 janvier 2015.

Selon le projet, la notion de mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse est précisée comme suit.

Let. a et b : Représentent une menace pour la sécurité les candidats à la naturalisation qui commettent, soutiennent (matériellement ou personnellement) ou encouragent de toute autre façon des actes de terrorisme ou d'extrémisme violent, voire recrutent des adeptes. Le rôle de recruteur décrit le comportement d'un candidat qui recrute des personnes aux fins d'activités terroristes, notamment en les interpellant ou en les endoctrinant dans un centre communautaire ou une communauté religieuse, voire sur Internet. Un tel comportement peut mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Par actes de terrorisme, on entend des actions visant à influencer et à modifier l'Etat et la société en commettant de graves infractions ou en menaçant d'en commettre (art. 13a, al. 1, let. b, LMSI¹⁴). Les actes d'extrémisme violent, quant à eux, sont des agissements d'organisations dont les représentants rejettent la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit et qui, pour atteindre leurs objectifs, commettent des actes de violence, les préconisent ou les encouragent (art. 14c, al. 3, let. b, ch. 4, LMSI).

Let. c : Une naturalisation est également exclue pour les candidats qui sont membres d'une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP¹⁵) ou qui soutiennent une telle organisation, voire recrutent des adeptes. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, sont désignées organisations criminelles, outre les syndicats criminels assimilés à la mafia, les dangereux groupements terroristes, comme le réseau international d'Al-Qaïda ou l'organisation basque de l'ETA¹⁶. La Suisse ne dispose d'aucune véritable liste de terroristes. Actuellement, seuls sont explicitement interdits de par la loi les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique », de même que les groupuscules qui leur sont apparentés¹⁷. En principe, les partis extrémistes, les groupements politiques d'opposition et d'autres organisations, pour autant qu'ils recourent à des moyens adéquats et non criminels ne tombent pas sous le coup de l'art. 260^{ter} CP.¹⁸

Let. d : Les candidats à la naturalisation qui se livrent au service de renseignements prohibé, soutiennent cette activité ou recrutent des adeptes représentent également une menace pour la sécurité. Il peut s'agir de renseignements politiques, économiques ou militaires, de même que de l'espionnage militaire au préjudice d'un Etat étranger (art. 272 à 274 et 301 CP).

Selon le projet, la présence d'indices concrets suffit pour admettre une mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Il n'est pas nécessaire que le candidat à la naturalisation fasse l'objet d'une condamnation de droit pénal pour lui refuser la naturalisation.

Art. 4 Non-respect de la sécurité et de l'ordre publics

La notion imprécise de sécurité et d'ordre publics apparaît également dans les domaines des étrangers et de l'asile, notamment en rapport avec la révocation d'autorisations relevant du droit des étrangers ou le refus de la protection provisoire.¹⁹ Elle est déjà précisée aujourd'hui à l'art. 80, al. 1, de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)²⁰ : il y a notamment atteinte à la sécurité et à l'ordre publics en cas de violation de prescriptions légales ou de décisions d'autorités et de non-accomplissement volontaire d'obligations

¹⁴ Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) ; RS 120.

¹⁵ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP) ; RS 311.0.

¹⁶ Cf. ATF 132 IV 132 consid. 4.1.2 et 133 IV 58 consid. 5.3.1.

¹⁷ Cf. art. 1 de la loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations qui leur sont apparentées ; RS 122.

¹⁸ Voir nbp. 15.

¹⁹ Par ex., art. 5, al. 1, let. c, 59, al. 3, 62, let. c, 63, al. 1, let. b, et 64d, al. 2, let. a, LEtr (RS 142.20) ; par ex., art. 26, al. 1^{bis}, 65 et 73 LAsi (RS 142.31).

²⁰ RS 142.201

de droit public ou privé. On parle également d'atteinte à la sécurité et à l'ordre publics en cas d'apologie d'un crime de guerre ou de tout autre crime similaire ou encore d'incitation à commettre de tels crimes.

Dans le cadre de la révision totale de la LN, la notion de respect de la sécurité et de l'ordre publics a été reprise de façon à harmoniser les notions d'intégration du droit de la nationalité et du droit des étrangers. Par conséquent, les réglementations visées à l'art. 80 OASA doivent, en principe, aussi être reprises dans l'ordonnance sur la nationalité. Lors de l'élaboration de la présente ordonnance, il s'est toutefois avéré nécessaire de procéder à certaines adaptations concernant la définition de la notion fixée dans cette disposition légale en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008.

Al. 1

Let. a et b : Les réglementations correspondent pour l'essentiel à l'art. 80 OASA en vigueur. Outre le non-respect de l'ordre juridique suisse, le non-respect de décisions d'autorités, tout comme le non-accomplissement volontaire d'obligations de droit public ou privé constituent désormais expressément un obstacle à la naturalisation. Il en va ainsi, par exemple, en cas d'arriérés d'impôts, de loyers, de primes d'assurance-maladie ou d'amendes, de non-paiement d'obligations d'entretien ou de dettes alimentaires fondées sur le droit de la famille ou, en général, d'accumulation de dettes. Le fait de ne pas remplir une fois une obligation ou de commettre un délit mineur ne constitue pas un obstacle à la naturalisation. Les infractions de moindre gravité mais répétées doivent constituer ensemble une violation grave. Dans le contexte de la LN, toutefois, elles doivent être évaluées selon des critères stricts. Ce principe est justifié pour deux raisons : premièrement, parce que, dans le cadre d'une naturalisation, les intérêts publics et privés sont différents et deuxièmement, parce que la naturalisation doit être soumise aux exigences les plus élevées puisqu'elle constitue l'étape ultime de l'intégration.²¹

Let. c : La réglementation est, dans l'ensemble, conforme à l'actuel art. 80, al. 1, let. c, OASA. Plusieurs modifications ont toutefois été effectuées. Actuellement, l'art. 80, al. 1, let. c, OASA mentionne différents comportements : soit ils constituent des délits pénaux soit ils ne font que se référer à certains faits inscrits dans le CP et sont incomplets ou à des faits n'apparaissant pas dans le CP. Eu égard aux art. 258 ss CP, le projet précise qu'il s'agit de crimes ou de délits contre la paix publique. Par ailleurs, il est également fait mention non seulement du crime de guerre (art. 264b ss CP) et du crime contre l'humanité (art. 264a CP), mais aussi du génocide (art. 264 CP). Conformément au projet, l'apologie publique ou l'incitation doivent être démontrées.

Al. 2 : Lorsqu'il apprécie la situation du candidat en matière de droit pénal, le SEM se réfère aujourd'hui à l'extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers (art. 371 CP), même si elle a accès aux données du casier judiciaire que les autorités peuvent consulter jusqu'à leur élimination (art. 367, al. 2 et 4, art. 369 CP). S'agissant des mineurs, les jugements ne sont, en principe, pas mentionnés dans l'extrait du casier judiciaire (art. 371, al. 2, CP). Les autorités cantonales compétentes sont donc aujourd'hui tenues de se renseigner également auprès du procureur des mineurs lors de demandes de naturalisation formulées par de jeunes étrangers.²²

Selon le projet, la naturalisation sera désormais exclue tant qu'une inscription figurera au casier judiciaire (casier judiciaire informatisé VOSTRA) parmi les données accessibles au SEM. Le délai de base pour éliminer un jugement prononçant une peine est de 20 ans en cas de peine privative de liberté de cinq ans au moins, de quinze ans en cas de peine privative de liberté d'un an au plus, mais de moins de cinq ans, et de dix ans en cas de peine privative de liberté de moins d'un an (art. 369, al. 1, let. a à c, CP). A ces délais de base s'ajoute systématiquement la durée de la peine prononcée. Les délinquants

²¹ Cf. à ce sujet le message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, FF 2011 2639.

²² Cf. Directives SEM, disponibles sur le site Internet : www.sem.admin.ch > Publications & service > Directives et circulaires > V. Nationalité > Manuel Nationalité > Chapitre 4 : Conditions générales et critères de naturalisation > Ch. 4.7.3.1. Situation en matière de droit pénal / condamnations antérieures (consulté le 15 juin 2015).

étrangers devront ainsi attendre plus longtemps avant de pouvoir déposer une demande de naturalisation. La naturalisation constituant la dernière étape du processus d'intégration et devant, de ce fait, répondre à des exigences élevées, il est légitime d'attendre, avant de rendre la décision de naturalisation, que l'intéressé ne fasse plus l'objet d'aucun jugement, y compris du point de vue du droit pénal. Il importe aussi de rappeler que l'extrait n'est prévu qu'à des fins privées (par ex., dans le cadre d'une recherche d'appartement ou de travail). Les autorités cantonales compétentes en matière de naturalisation s'écartent parfois de la pratique de la Confédération et tiennent déjà aujourd'hui compte des inscriptions au casier judiciaire jusqu'à leur élimination.

Les let. a à e énumèrent tous les cas dans lesquels le délai d'inscription dans le casier judiciaire doit être pris en compte. En présence d'inscriptions au casier judiciaire portant sur des éléments mentionnés aux let. a à e, il y a lieu d'estimer que l'intégration est lacunaire, que la volonté de s'intégrer est insuffisante et que le respect de notre ordre juridique et de notre système de valeurs fait défaut. Les candidats concernés doivent alors être exclus de la naturalisation.

Let. a : Les peines réprimant un crime ou un délit qui doivent impérativement être exécutées constituent un obstacle à la naturalisation. S'agissant de peines privatives de liberté avec sursis partiel, la « partie ferme » et la « partie avec sursis » doivent chacune s'élever à six mois au moins. La durée minimale d'une peine privative de liberté est donc d'un an (art. 43, al. 3, CP). Une naturalisation reste impossible aussi longtemps que figure une inscription avec peine privative de liberté avec sursis.

Let. b : Lorsqu'une condamnation a été assortie d'une mesure institutionnelle (traitement psychiatrique; traitement d'addiction, internement), le délai d'élimination de dix ans ne s'applique pas. Ces cas font l'objet d'un délai plus long qui dépend de la fin de la mesure (art. 369, al. 4 en relation avec l'al. 6, let. b, CP). Une naturalisation reste impossible aussi longtemps que figure une telle inscription. Les mineurs hébergés en établissement fermé doivent également attendre que leur casier judiciaire ne comporte plus d'inscription.

Let. c : La loi fédérale sur l'interdiction d'exercer une activité, l'interdiction de contact et l'interdiction géographique est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 (modification du code pénal, du code pénal militaire et du droit pénal des mineurs).²³ Conformément à l'art. 369a CP, tous les délais d'élimination visés à l'art. 369 CP (soit également le délai de dix ans au terme duquel l'inscription est éliminée pour les peines avec sursis) peuvent être prolongés lorsqu'une interdiction de contact ou une interdiction géographique n'a pas encore expiré. Une naturalisation reste impossible aussi longtemps que figure une inscription avec interdiction d'exercer une activité, interdiction de contact ou interdiction géographique. Les condamnations pénales assorties d'une expulsion du territoire demeureront un cas particulier. Selon le projet de mise en œuvre de l'art. 121, al. 3 à 6, Cst. relatif au renvoi des étrangers criminels²⁴ adopté par le Parlement le 20 mars 2015, les condamnations assorties d'une expulsion restent enregistrées dans le casier judiciaire jusqu'à la mort de la personne concernée. Cependant, le SEM ne peut voir les condamnations assorties d'une expulsion que tant que la personne concernée se trouve sous le coup d'une expulsion du territoire (art. 367, al. 2^{er}, nCP). Les différences entre les droits d'accès des autorités administratives et des autorités de poursuite pénale sont encore renforcées dans la révision totale du droit du casier judiciaire (14.053). Le projet prend cette évolution en considération.

Let. d : La révision du code pénal de 2002 excluait la peine privative de liberté de moins de six mois. La modification du droit des sanctions doit permettre de prononcer à nouveau des peines privatives de liberté à partir de trois jours.²⁵ C'est pourquoi les peines privatives de liberté sont intégrées dans le projet. Le travail d'intérêt général ne sera plus une peine en soi mais une forme d'exécution. Ainsi, la

²³ RO 2014 2055

²⁴ FF 2015 2521

²⁵ Cf. message du 4 avril 2012 relatif à la modification du code pénal et du code pénal militaire (réforme du droit des sanctions), FF 2012 4385.

décision d'ordonner un travail d'intérêt général relèvera de la compétence des autorités de poursuite pénale et non plus des tribunaux.²⁶ Etant donné que le SEM devra, ces prochaines années, se prononcer sur des naturalisations en se fondant sur les jugements déjà enregistrés (selon l'ancien droit), le travail d'intérêt général continuera à figurer dans l'ordonnance. La privation de liberté s'applique aux mineurs hébergés séparément des adultes dans des établissements spécialisés. L'expression « sanction principale » vise à montrer que cette règle s'applique également lorsque la condamnation est assortie d'une amende ou d'une peine pécuniaire (art. 42, al. 4, CP). Une fois la révision du CP²⁷ entrée en vigueur, une condamnation ne pourra plus être assortie que d'une amende. Néanmoins, des jugements (rendus selon l'ancien droit) assortis de peines pécuniaires subsisteront encore un long moment.

Let. e : La let. e règle les conséquences d'un échec de la mise à l'épreuve en cas de délits plutôt mineurs. L'échec de la mise à l'épreuve prononcée à l'encontre d'un condamné au sens de l'art. 46 CP est inscrit au casier judiciaire. Une naturalisation reste impossible aussi longtemps que figure une inscription concernant l'échec d'une mise à l'épreuve.

Al. 3 : Les jugements qui prononcent une peine privative de liberté avec sursis, une peine pécuniaire, un travail d'intérêt général ou une amende comme peine principale sont éliminés d'office après dix ans (art. 369, al. 3, CP). En cas d'amende sanctionnant une contravention et de peines avec sursis jusqu'à trois mois ou 90 jours-amende lorsque la personne a fait ses preuves durant le délai d'épreuve, attendre le délai au terme duquel l'inscription est éliminée du casier judiciaire peut s'avérer contre-productif. C'est pourquoi, en cas de peines avec sursis, le SEM fonde son évaluation sur la faute commise par la personne concernée. L'infraction se reflète en premier lieu dans la sanction prononcée par le juge pénal. Dans tous les cas non prévus par les let. a à e, le SEM décide donc si l'intégration du candidat est réussie en tenant compte de la gravité de la sanction. En fonction de celle-ci, le SEM astreint le candidat à un délai d'attente. Ce délai doit lui permettre de faire ses preuves pendant une période déterminée avant d'être naturalisée. Le SEM peut ainsi suivre les efforts d'intégration du candidat sur une période prolongée.

Le SEM prononcera vraisemblablement un délai d'attente de trois ans en cas de peine pécuniaire avec sursis ou sursis partiel de plus de 30 jours-amende et allant jusqu'à 90 jours-amende, de peine privative de liberté avec sursis de plus d'un mois et allant jusqu'à trois mois, de privation de liberté avec sursis ou sursis partiel de plus d'un mois et allant jusqu'à trois mois ou de travail d'intérêt général avec sursis ou sursis partiel de plus de 120 heures et allant jusqu'à 360 heures. Le SEM prolonge le délai d'attente en le portant jusqu'au double lorsque le comportement du candidat laisse présager un risque considérable d'atteinte à la sécurité et à l'ordre publics.

Les peines pécuniaires avec sursis ou sursis partiel jusqu'à 30 jours-amende, les peines privatives de liberté avec sursis jusqu'à 30 jours, les privations de liberté avec sursis ou sursis partiel jusqu'à 30 jours et les travaux d'intérêt général avec sursis ou sursis partiel jusqu'à 120 heures n'entraîneront vraisemblablement pas de délai d'attente. L'al. 3 interdit par ailleurs d'admettre qu'une intégration est réussie tant qu'une sanction ordonnée n'a pas été exécutée ou qu'un délai d'épreuve en cours n'est pas encore arrivé à échéance. Il importe de toujours attendre la fin d'un délai d'épreuve, même lorsqu'aucun délai d'attente n'a été fixé. L'al. 3 englobe toutes les formes d'exécution, y compris, expressément, le cas où la sanction prend la forme d'une amende (contravention).

Conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de l'ordonnance VOSTRA²⁸, les jugements prononcés pour des contraventions sont inscrits au casier judiciaire lorsque l'amende prononcée est supérieure à 5000 CHF. Autres sanctions : les traitements ambulatoires s'agissant d'adultes (art. 63 CP) et de mineurs

²⁶ FF 2015 4453

²⁷ FF 2015 4453

²⁸ Ordonnance du 29 septembre 2006 sur le casier judiciaire (ordonnance VOSTRA) ; RS 331.

(art. 14 DPMIn), le placement en établissement ouvert s'agissant de mineurs (art. 15, al. 1, DPMIn²⁹) ainsi que le cautionnement préventif (art. 66, al. 1, CP). Entre également en ligne de compte une interdiction de conduire au sens de l'art. 67e CP, lorsqu'elle est prononcée sous forme de règle de conduite pour une peine avec sursis.

Al. 4 : Les al. 2 et 3 s'appliquent par analogie aux inscriptions dans des casiers judiciaires à l'étranger.

Al. 5 : Le SEM tient par ailleurs compte du fait qu'une procédure pénale a été ouverte mais non encore bouclée. Dans ce cas, la procédure de naturalisation est suspendue et rouverte uniquement lorsqu'il est établi qu'aucune sanction n'a été prononcée contre le candidat. La notion de « procédures pénales en cours » se réfère à l'ensemble de la procédure d'enquête fondée sur le code de procédure pénale³⁰ jusqu'à la décision judiciaire. Une procédure pénale est « en cours » dès que la police lance les premières investigations. Lorsque celles-ci font naître des soupçons tangibles contre une ou plusieurs personnes, le Ministère public doit être prévenu. A partir de ce moment, la procédure pénale en cours est inscrite au casier judiciaire. La procédure pénale reste également en suspens lorsque la procédure menée devant les tribunaux est en cours et ce, jusqu'à ce qu'une décision soit entrée en force. Une procédure pénale est considérée comme close lorsqu'une ordonnance de classement, une ordonnance de non-entrée en matière, une ordonnance pénale ou une décision judiciaire a été prononcée.

Art. 5 Respect des valeurs de la Constitution

La notion juridique imprécise de respect des valeurs de la Constitution fédérale apparaît déjà dans la législation sur les étrangers, notamment dans les principes inhérents à l'intégration (art. 4, al. 1, LEtr) et dans les conditions d'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement (art. 34, al. 4, LEtr en relation avec l'art. 62, al. 1, let. a, OASA).³¹ Il y a, par exemple, violation des valeurs constitutionnelles lorsqu'un étranger remet en cause les principes fondamentaux de la démocratie, de la liberté individuelle ou de l'égalité entre l'homme et la femme.³²

Selon le projet, les valeurs constitutionnelles englobent les principes de base, les droits fondamentaux et les obligations inscrits dans la Constitution. Les principes de la démocratie, de l'Etat de droit, de l'Etat fédéral et de l'Etat social constituent les principes phares de la Constitution.³³ Les deux premiers sont particulièrement importants dans le contexte d'une naturalisation et doivent donc être spécifiés dans l'ordonnance.

Sont mentionnés dans le projet parmi les droits constitutionnels fondamentaux l'égalité entre l'homme et la femme, le droit à la vie et à la liberté personnelle, la liberté de croyance et de conscience, de même que la liberté d'opinion. Ces droits fondamentaux sont particulièrement importants dans la naturalisation. Des convictions ou un comportement contraires à ces droits fondamentaux de la part du candidat témoignent d'une intégration insuffisante ; il peut s'agir d'un manque de tolérance à l'égard d'autres communautés ou religions, ou de l'approbation d'un mariage forcé. Les personnes concernées doivent être exclues de la naturalisation.

Un mariage forcé présumé, malgré l'absence de preuves du caractère pénal qu'il pourrait revêtir, peut ainsi constituer un comportement en contradiction évidente avec les valeurs et les principes du pays d'accueil (ATF 134 II 1 consid. 4.3). Les actes de propagande publique qui menacent les intérêts de la démocratie et de l'Etat de droit³⁴ peuvent aller à l'encontre des principes dont le respect doit être

²⁹ SR 311.1

³⁰ RS 312.0

³¹ Autres exemples : art. 77, al. 4, let. a, OASA ; art. 4, let. a, de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) ; RS 142.205.

³² Silvia Hunziker, Beat König, art. 34 LEtr, « Stämpflis Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) », 2010, n° 53.

³³ Pierre Tschannen, « Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft », « Stämpflis juristische Lehrbücher », 3^{ème} édition, 2011, § 6 « Die Strukturprinzipien der Bundesverfassung », n° 1 ss.

³⁴ Les actions de propagande pour « Al-Qaïda » et l'« Etat Islamique » ainsi que d'autres organisations apparentées sont interdites.

considéré comme une condition indispensable à une cohabitation harmonieuse entre êtres humains, conformément aux vues sociales et éthiques en vigueur. Il en va de même des propos tenus sur les réseaux sociaux, qu'il s'agisse de blogs, de wikis ou de forums. Font partie des principales plateformes : Facebook, Twitter, Youtube, XING ou encore LinkedIn. Quiconque dénigre publiquement et de manière indifférenciée des minorités, les membres d'une religion ou les personnes ayant une certaine orientation sexuelle contrevient également de manière claire aux valeurs fondamentales de notre société. En présence de telles infractions, la violation des valeurs de la Constitution et, partant, l'insuffisance d'intégration du candidat doivent être admises même si la pertinence de ces infractions sur le plan pénal n'est pas démontrée.

La Constitution fédérale définit plusieurs obligations, telles que celles liées au service militaire ou civil, la scolarité obligatoire et l'assujettissement à l'impôt, que les candidats à la naturalisation doivent également accepter. Les deux premières sont mentionnées dans le projet. La scolarité obligatoire revêt justement une grande importance en matière de naturalisation : les obligations scolaires priment, en principe, les interdits religieux de certaines franges de la population³⁵. L'interdiction de participer à des cours de natation obligatoires peut traduire un manque d'intégration, notamment lorsque l'école fait preuve d'une grande ouverture d'esprit face aux demandes à caractère religieux.³⁶

Art. 6 Attestation des compétences linguistiques

Lors de la révision totale de la LN, l'exigence de connaissances d'une de nos langues nationales en vue de l'acquisition de la nationalité suisse a été expressément reprise dans la loi (art. 12, al. 1, let. c, nLN). C'est un fait que posséder des compétences linguistiques joue un rôle clé dans l'intégration. L'ordonnance d'exécution doit désormais réglementer les niveaux linguistiques requis par le droit fédéral pour obtenir la naturalisation, ainsi que l'attestation des compétences linguistiques correspondante.

Al. 1 : Selon le projet, les candidats à la naturalisation doivent justifier de connaissances orales d'une langue nationale équivalant au moins au niveau de référence B1 et écrites correspondant au minimum au niveau de référence A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR)³⁷ du Conseil de l'Europe. Ainsi, d'après le droit fédéral, connaître le dialecte n'est pas une condition à la naturalisation. Référence internationale en matière de connaissances linguistiques, le CECR est utilisé à l'échelle européenne pour évaluer les compétences linguistiques des apprenants.

Il fait une distinction entre trois principaux niveaux de communication orale : le niveau A pour ceux qui possèdent des connaissances élémentaires, le B pour ceux qui savent se faire comprendre et le C pour ceux qui maîtrisent très bien la langue. Au sein de chacun des principaux niveaux, on distingue deux niveaux intermédiaires (par ex., A1 et A2), qui permettent d'être encore plus précis dans la description des exigences requises. Dans la pratique, le CECR est devenu un instrument de référence dans l'enseignement des langues étrangères et figure déjà dans la législation fédérale. Ainsi, dans le cadre de l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement, on exige que l'étranger dispose de connaissances de la langue nationale parlée à son lieu de domicile équivalant au niveau A2 du CECR (art. 62, al. 1, let. c, OASA).

S'agissant des activités d'encadrement ou d'enseignement (par ex., personnes assurant un encadrement religieux ou dispensant un cours de langue ou de culture de leur pays d'origine), des connaissances de la langue nationale parlée sur le lieu de travail correspondant au niveau B1 du CECR sont requises

³⁵ Voir nbp. 34.

³⁶ Cf. à ce sujet : ATF 135 I 79 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_1079/2012 du 11 avril 2013 et 2C_666/2011 du 7 mars 2012.

³⁷ Disponible sur le site Internet : www.coe.int > Conseil de l'Europe > Démocratie > Gouvernance démocratique > Démocratie > Activités > Langues > Cadre européen commun de référence pour les langues : apprendre, enseigner, évaluer (CECR) (consulté le 26 juin 2015).

(art. 7 de l'ordonnance du 24 septembre 2007 sur l'intégration des étrangers, OIE³⁸).

Dans le cadre de la naturalisation, les niveaux de référence B1 et A2 permettent de garantir que les candidats disposent de connaissances linguistiques suffisantes pour pouvoir, en principe, faire face à la majorité des situations de la vie quotidienne, que ce soit sur leur lieu de domicile, sur leur lieu de travail ou dans l'espace public. Le projet tient ainsi compte des délibérations parlementaires relatives à la révision totale de la LN, selon lesquelles les candidats à la naturalisation doivent maîtriser une langue nationale au point de pouvoir se faire comprendre au quotidien et exercer leurs droits politiques. La LN adoptée par le Parlement stipule expressément l'aptitude à communiquer *au quotidien* dans une langue nationale. Lors des délibérations parlementaires, il a été précisé que les compétences linguistiques écrites ne devaient pas être soumises à des exigences trop élevées. Les candidats à la naturalisation doivent toutefois être à même, par exemple, de remplir seuls un formulaire ou d'écrire des textes simples (candidature simple, curriculum vitae, brève communication, etc.).

Les compétences linguistiques orales et écrites de niveaux de référence B1 ou A2 prennent également en considération les aspects suivants :

- Selon les réglementations en vigueur dans le domaine du droit des étrangers, une autorisation d'établissement peut être octroyée à un étranger de manière anticipée, c'est-à-dire au terme d'un séjour de cinq ans en Suisse au titre d'une autorisation de séjour, lorsqu'il dispose de connaissances dans la langue nationale parlée au lieu de domicile équivalant au moins au niveau de référence A2 du CECR (art. 34, al. 4, LEtr en relation avec l'art. 62, al. 1, let. b, OASA). La révision totale de la LN vise à appliquer systématiquement le modèle graduel d'intégration, selon lequel plus le statut juridique visé accorde de droits, plus les exigences en matière d'intégration doivent être élevées. Sur la base de ce principe, il y a donc lieu de poser des exigences linguistiques plus strictes pour une naturalisation que pour une autorisation d'établissement ; selon la nouvelle législation, la possession d'une autorisation d'établissement constituera une étape préalable à l'octroi d'une naturalisation ordinaire (cf. art. 9, al. 1, let. a, nLN).
- Dans le domaine de la naturalisation ordinaire, dont la responsabilité incombe en premier lieu aux cantons selon la répartition constitutionnelle des compétences, les mesures concernant les connaissances linguistiques définies par le droit fédéral ne constituent que des *dispositions minimales* (art. 38, al. 2, Cst.) : les cantons seront donc également libres à l'avenir d'imposer des exigences plus strictes en matière linguistique, par exemple des connaissances de la langue nationale parlée au lieu de domicile ou un niveau de référence du CECR plus élevé.
- Plusieurs cantons requièrent déjà des compétences linguistiques orales correspondant au niveau de référence B1 (par ex. BE, BS, GE, GR, OW, SG, UR et ZH) ; le canton de Schwyz exige même le niveau B2. Les cantons qui demandent également des connaissances écrites se réfèrent, en règle générale, au niveau A2 (par ex. BE, BS et ZH). Là encore, le canton de Schwyz est plus strict puisqu'il applique le niveau de référence B1.

Dans le cadre de la révision totale de la LN, la naturalisation facilitée est mise sur un pied d'égalité avec la naturalisation ordinaire pour ce qui est de l'exigence d'une intégration réussie (art. 12 nLN) : l'art. 20, al. 1, nLN stipule expressément que les critères d'intégration fixés à l'art. 12, al. 1 et 2, doivent être *respectés* dans le cas d'une naturalisation facilitée ; il en va donc de même pour les compétences linguistiques. Cette modification constitue un durcissement de la loi par rapport au droit et à la pratique en vigueur, les exigences en matière linguistique étant jusque-là moins élevées pour une naturalisation facilitée que pour une naturalisation ordinaire, même en cas de séjour en Suisse. En effet, on tenait compte du fait que la durée de séjour en Suisse devait être plus courte (5 ans) et, dans le cas de la naturalisation facilitée du conjoint étranger d'un citoyen suisse, que le conjoint était supposé,

³⁸ RS 142.205

de par son union, baigner dans un environnement suisse, et donc s'intégrer rapidement.

Al. 2 : Selon le projet, il y a lieu de prouver les compétences linguistiques orales de niveau B1 et les compétences linguistiques écrites de niveau A2 selon le CECR. Cette preuve est considérée comme fournie lorsque l'une des conditions suivantes est remplie :

- *L'une des langues nationales de la Suisse est aussi la langue maternelle du candidat* : par « langue maternelle », on entend la langue apprise durant la petite enfance sans avoir suivi de cours à proprement parler. Il peut donc s'agir d'une de nos langues nationales apprise durant l'enfance soit par l'intermédiaire des parents soit par le biais de l'environnement social. La langue maternelle se caractérise par le fait, d'une part, qu'elle est très bien maîtrisée et fréquemment utilisée par son locuteur pour communiquer (langue principale) et, d'autre part, qu'elle suscite chez ce dernier un attachement particulier sur le plan émotionnel.

Certains cantons (par ex., BE, GE et ZH) appliquent déjà le principe selon lequel les compétences linguistiques sont considérées comme prouvées dès lors que la langue maternelle du candidat à la naturalisation est la langue officielle ou l'une des langues officielles du canton.

- *Le candidat a fréquenté l'école obligatoire dans une langue nationale pendant au minimum cinq ans* : l'étranger qui a fréquenté l'école obligatoire dans une langue nationale dispose en règle générale d'aussi bonnes compétences linguistiques que si la langue nationale avait été acquise dans le cadre familial. Dans ce cas, on ne parle cependant pas de langue maternelle au sens classique du terme. L'école obligatoire ne doit pas impérativement avoir été fréquentée en Suisse.
- *Le candidat est titulaire d'un diplôme attestant une formation du degré secondaire II ou du degré tertiaire dispensée dans une langue nationale* : le candidat à la naturalisation est en mesure de présenter un diplôme prouvant qu'il a suivi, dans une langue nationale, une formation du degré secondaire II (formation professionnelle initiale, maturité gymnasiale) ou du degré tertiaire (haute école spécialisée, université). Là encore, on considère qu'il possède de bonnes ou très bonnes connaissances d'une langue nationale. La formation du degré secondaire II ou du degré tertiaire ne doit pas impérativement avoir été accomplie en Suisse.
- *Le candidat dispose d'une attestation des compétences linguistiques, qui atteste ses connaissances orales de niveau B1 et écrites de niveau A2 selon le CECR et répond aux normes de qualité scientifiquement reconnues* : le candidat à la naturalisation doit prouver qu'il a atteint les niveaux de référence B1 et A2 en présentant une attestation des compétences linguistiques (certificat, diplôme ou autre). Concernant l'octroi de l'autorisation fédérale, ne sont acceptées que les attestations des compétences linguistiques obtenues à la suite d'un test conforme aux critères internationaux définis, entre autres, par l'*Association of Language Testers in Europe (ALTE)*.³⁹ Reconnues à l'échelle internationale, ces normes de qualité décrivent comment les tests doivent être élaborés, réalisés et évalués afin que les résultats permettent d'obtenir les données les plus fiables possibles sur les compétences linguistiques des candidats. Grâce à ces données, il doit, par exemple, être possible de juger objectivement le niveau atteint. Par ailleurs, les candidats doivent être informés à l'avance des modalités du déroulement du test. Lors de la réalisation et de l'évaluation du test, il importe également de veiller à la confidentialité des données. Enfin, il convient de communiquer les résultats par écrit et de manière compréhensible, notamment en se référant au CECR pour décrire les compétences linguistiques orales et écrites.

Une telle réglementation permet de s'assurer que les attestations de compétences contiennent des informations fiables sur les connaissances linguistiques du candidat à la naturalisation. Dans la pratique, il arrive que des certificats non conformes aux normes de qualité reconnues soient présentés et que les personnes détentrices d'un tel document *ne* disposent en réalité *pas* des connaissances linguistiques attestées. La réglementation selon le projet permet aussi de préciser que les attestations

³⁹ http://www.alte.org/attachments/files/minimum_standards_fr.pdf.

de cours, qui certifient uniquement la fréquentation d'un cours de langue, ne suffisent pas pour obtenir l'autorisation fédérale de naturalisation.

L'autorité cantonale compétente doit garantir que l'attestation des compétences linguistiques répond aux normes de qualité de l'ALTE. Si les cantons réalisent leurs propres tests linguistiques, ces derniers doivent également satisfaire ces exigences qualitatives. Plusieurs cantons mènent déjà leur propre procédure d'attestation des compétences linguistiques dans le cadre de la naturalisation ordinaire (par ex. AG, BE, BS, GE, OW et ZH). Ils examinent le degré de compréhension du candidat dans la langue de son canton de domicile. La nouvelle législation permet à ces cantons de continuer leur pratique. Il ressort cependant de la présente disposition qu'ils doivent s'assurer, si tel n'est pas encore le cas, que leurs tests répondent également aux normes de qualité reconnues.

L'exigence posée au niveau des connaissances linguistiques n'est pas absolue : selon la nLN, il est possible d'y renoncer en cas de handicap ou de maladie ou bien pour d'autres raisons personnelles majeures (art. 12, al. 2, nLN), afin de respecter le principe de non-discrimination (art. 8, al. 2, Cst.) et le principe de proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.). L'on peut ainsi très bien envisager qu'une personne, en raison d'un handicap ou de difficultés à apprendre, à lire et à écrire, ne soit pas en mesure d'acquérir de solides connaissances d'une langue nationale. Le projet précise, à l'art. 9, les dérogations admises.

Al. 3 : Selon le projet, le SEM aide les cantons lors de l'examen des attestations des compétences linguistiques et de l'élaboration des tests linguistiques cantonaux. Cette aide peut, par exemple, se concrétiser par des activités de conseil ou par la mise à disposition d'outils adéquats. Le SEM peut confier cette tâche à des tiers.

Lors de la mise en œuvre du programme d'encouragement linguistique de la Confédération « fide | Français en Suisse – apprendre, enseigner, évaluer »⁴⁰, il a déjà été prévu que le SEM ou des tiers mandatés par lui examineront à l'avenir les procédures d'attestation des compétences linguistiques proposées par divers prestataires en s'intéressant au respect des normes de qualité, comme celles de l'ALTE. Toutes les procédures conformes à ces exigences de qualité seront ensuite inscrites sur une liste non contraignante et non exhaustive. Celle-ci devra être régulièrement mise à jour par le SEM ou par lesdits tiers. Par ailleurs, l'accès à cette liste pourra être étendu aux cantons.

Par ailleurs, à noter également que le SEM proposera, vraisemblablement d'ici à la mi-2016, une procédure d'attestation des compétences linguistiques basée sur le programme fide et conforme aux normes de qualité reconnues de l'ALTE. Le programme fide s'appuie, lui aussi, sur les niveaux de référence du CECR. Dans le cadre de fide, des bases ont notamment été créées de façon à ce que les cours de langue pour étrangers mettent l'accent sur les connaissances linguistiques utiles dans la vie quotidienne en Suisse. Les étrangers apprennent ainsi à faire face aux tâches auxquelles ils sont confrontés chaque jour et à être aussi autonomes que possible dans leur nouvel environnement en Suisse (par ex., pour contacter une autorité, rédiger une lettre de candidature ou prendre rendez-vous chez le médecin). La procédure développée dans le cadre de fide repose également sur des situations concrètes et réalistes du quotidien. Il permet d'apprécier le degré de compréhension de l'intéressé dans la vie de tous les jours. Les candidats qui ont obtenu l'attestation fide reçoivent ce qu'on appelle le passeport des langues, qui renseigne uniformément, à l'échelle de la Suisse, sur les compétences linguistiques du titulaire. Il est prévu que ce programme d'encouragement linguistique soit mis en œuvre dans les offres d'encouragement de l'intégration et de l'apprentissage des langues proposées par la Confédération et les cantons dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC).

L'introduction progressive de fide depuis 2013 est suivie par un groupe de pilotage commun à la Confédération et aux cantons.

⁴⁰ www.fide-info.ch.

Avant d'octroyer l'autorisation fédérale de naturalisation, le SEM examine également, sur la base du dossier de demande, si le candidat possède réellement les connaissances linguistiques nécessaires. Si tel n'est pas le cas, il refusera d'octroyer ladite autorisation. Le large soutien des cantons prévu concernant l'examen des connaissances linguistiques doit toutefois permettre d'éviter de devoir prendre de telles décisions.

Art. 7 Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation

L'obtention de la nationalité suisse présuppose également la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation.

Al. 1 : Le critère de l'intégration comporte deux aspects, à savoir la « participation à la vie économique » et l'« acquisition d'une formation ». Le premier exige des candidats à la naturalisation qu'ils participent, en principe, activement à la vie économique, c'est-à-dire à la vie professionnelle au sens strict et, de ce fait, qu'ils subviennent à leurs besoins et à ceux de leur famille grâce à leur revenu. Un contrat de travail non résilié ou une activité lucrative indépendante suffisent comme preuves.

Reposant sur le principe de l'indépendance financière, ce critère doit cependant être entendu dans un sens large : il doit être considéré comme rempli à partir du moment où les candidats à la naturalisation sont à même de faire face à leurs frais et à leurs obligations d'entretien au moyen de leur fortune personnelle ou de prestations de tiers auxquelles ils ont droit (par ex., prestations des assurances sociales, prestations d'entretien au sens du code civil suisse [CC⁴¹]). Ainsi, les étrangers qui disposent de moyens financiers suffisants sans exercer d'activité lucrative, comme les rentiers ou les personnes fortunées, ne sont pas d'emblée exclus de la naturalisation.

Par contre, la perception de l'aide sociale doit, en principe, constituer un obstacle à la naturalisation, le bénéficiaire n'étant manifestement pas en mesure de subvenir seul à ses besoins. Cette notion a déjà été intégrée dans le message concernant la révision totale de la LN et validée lors des délibérations parlementaires.⁴²

Le critère de la participation à la vie économique doit être rempli à la fois au moment du dépôt de la demande et au moment de la naturalisation elle-même : c'est la seule manière de garantir l'indépendance financière du candidat à court terme.

Al. 2 : La nLN met la participation à la vie économique et l'acquisition d'une formation sur un pied d'égalité : celui qui ne participe pas à la vie économique dans le sens précité peut tout de même être naturalisé s'il suit une formation dans ce but. Selon le projet, il doit, au moment du dépôt de sa demande ou lors de sa naturalisation, prouver qu'il suit un cours de formation ou de perfectionnement, en présentant, par exemple, un contrat d'apprentissage ou un diplôme. Dans la pratique, les cours dispensés dans le cadre de l'école obligatoire, d'une école professionnelle ou cantonale (gymnase), d'une haute école spécialisée ou encore d'une université sont particulièrement appréciés.

Al. 3 : Aujourd'hui, une naturalisation présuppose déjà, en principe, une situation financière en ordre : la perception de l'aide sociale peut conduire au rejet d'une demande de naturalisation lors d'une procédure relevant de la compétence fédérale.⁴³ Une partie des cantons prévoient expressément que les personnes dépendantes de l'aide sociale ne peuvent, en principe, pas être naturalisées (par ex., AG, BE, GR, SG, SH, SZ et ZH).

Selon le projet, il y a lieu d'exclure une naturalisation lorsque le candidat a perçu une aide sociale durant les trois années précédant le dépôt de sa demande ou qu'il est dépendant de l'aide sociale durant sa procédure de naturalisation. En remboursant intégralement l'aide sociale perçue pendant les

⁴¹ RS 210

⁴² FF 2011 2639 ; BO 2013 N 247 ss.

⁴³ Cf. Directives SEM, disponibles sur le site : www.sem.admin.ch > Publications & service > Directives et circulaires > V. Nationalité > Manuel Nationalité > Chapitre 4 : Conditions générales et critères de naturalisation > Ch. 4.7.2 et 4.7.3.2 (consulté le 15 juin 2015).

trois dernières années, les candidats participent à nouveau à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation, ce qui rend leur naturalisation possible. Les cantons sont libres de prévoir, dans leur législation, des réglementations plus strictes en la matière (par ex., pas de perception de l'aide sociale pendant cinq ans). La perception de l'aide sociale ne constitue pas un obstacle absolu à la naturalisation. Conformément à la nLN, il est possible de déroger au critère de la participation à la vie économique ou de l'acquisition d'une formation en cas de maladie, de handicap ou pour d'autres raisons personnelles majeures (art. 12, al. 2, nLN). Cette mesure permet de tenir compte notamment de l'interdiction de discrimination (art. 8, al. 2, Cst.) et du principe de proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.). L'art. 9 du projet précise les exceptions possibles.

Art. 8 Encouragement de l'intégration des membres de la famille

Les candidats à la naturalisation doivent se soucier non seulement de leur propre intégration, mais aussi de celle de leur famille. La nLN cite expressément l'encouragement de l'intégration des membres de la famille comme condition à la naturalisation (art. 12, al. 1, let. e, nLN). Dans la pratique, ce critère est déjà pris en compte : par exemple, si les autorités compétentes constatent, au cours de la procédure de naturalisation, que le candidat s'oppose à l'intégration de sa femme dans la société suisse, il sera considéré comme n'étant pas lui-même intégré et la naturalisation lui sera refusée.

Le projet énumère plusieurs possibilités pour le candidat à la naturalisation d'encourager l'intégration des membres de sa famille : il peut les aider à apprendre une langue nationale, à participer à la vie économique ou à acquérir une formation, à participer à la vie sociale et culturelle de la population suisse ou encore à mieux s'intégrer au moyen d'autres activités, notamment en les incitant à entretenir des contacts avec des Suisses.

A noter que l'intégration ne peut être encouragée que lorsque cela est vraiment nécessaire. Concernant la participation à la vie économique, par exemple, il semble d'emblée superflu qu'un candidat encourage activement, voire soutienne l'intégration de son épouse qui travaille déjà. De même, un couple peut tout à fait opter pour la conception traditionnelle de la répartition des tâches, à savoir que l'homme est chargé de gagner de l'argent et la femme de s'occuper des enfants et de la maison.

L'intégration des membres de la famille d'un candidat ne peut être forcée. La réglementation proposée garantir qu'un comportement réfractaire à l'intégration de la part des membres de la famille d'un candidat à la naturalisation ne soit pas imputé à ce dernier. C'est également ce qu'il résulte de la disposition de la LN correspondante (art. 12, al. 1, let. e, nLN).

Art. 9 Prise en compte des circonstances personnelles

Les motifs de dérogation mentionnés dans la loi sur la nationalité, à savoir le handicap et la maladie sont précisés comme suit dans le projet.

Let. a : Il est possible de déroger aux critères d'intégration visés à l'art. 12, al. 1, let. c et d, nLN, en cas de handicap physique, mental ou psychique qui entrave le candidat à la naturalisation dans sa vie quotidienne à un point tel qu'il ne puisse dans un proche avenir être à même de remplir les conditions fixées pour obtenir la naturalisation. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, refuser la naturalisation à une personne qui, en raison d'un handicap, n'est pas en mesure de subvenir elle-même à ses besoins et qui dépend de l'aide sociale peut constituer un cas de discrimination.⁴⁴

Let. b : Il en va de même en cas de maladie. Les dérogations ne semblent en effet justifiées que lorsque la personne concernée est entravée par sa maladie au point de ne pas pouvoir remplir dans un proche avenir les conditions fixées pour obtenir la naturalisation. Il s'agit, en règle générale, de maladies d'une

⁴⁴ Cf. à ce sujet ATF 135 I 49.

certaine gravité et/ou qui s'étendent sur une période prolongée et sont, dans le pire des cas, incurables. Font notamment partie de ces maladies les handicaps importants de la vue et de l'ouïe, les maladies mentales et le cancer.

Le Parlement a expressément indiqué qu'il est possible de déroger aux deux critères d'intégration non seulement en cas de maladie ou de handicap mais également pour d'autres raisons personnelles majeures (art. 12, al. 2, nLN) : conformément aux délibérations parlementaires, des exceptions doivent être prévues notamment pour les étrangers qui ont des difficultés à lire et à écrire (illettrisme), qui connaissent un état de pauvreté malgré un emploi (« working poors ») ou qui doivent assumer des charges d'assistance familiale (familles monoparentales).⁴⁵

Ch. 1 : Selon le projet, les difficultés importantes et difficilement surmontables en matière d'apprentissage, de lecture ou d'écriture ne constituent pas non plus un obstacle à la naturalisation. Il est possible de justifier de ces difficultés par une attestation de participation à un cours d'alphabétisation ou de post-alphabétisation, par exemple. Il est ici question notamment d'étrangers n'ayant pas été scolarisés ou ayant peu fréquenté l'école.

Ch. 2 : La situation des étrangers qui, malgré une activité lucrative de longue durée (taux d'occupation de 100 %, en règle générale), ne peuvent gagner un revenu supérieur au minimum vital et se retrouvent ainsi tributaires de l'aide sociale doit également être prise en compte de façon adéquate dans l'examen de la naturalisation. En effet, bien qu'elles ne parviennent pas à couvrir leurs besoins essentiels, ces personnes participent concrètement à la vie économique de la Suisse.

Ch. 3 : Il faut aussi prendre en considération la situation des personnes qui assument des charges d'assistance familiale. Tel est le cas notamment lorsqu'une personne s'occupe d'un membre de sa famille dépendant (parent malade, enfant handicapé, etc.) ou lorsque l'un des parents s'occupe exclusivement du ménage, de l'éducation et de la garde des enfants. Dans sa réponse à la question Hodgers du 18 mars 2010 (10.1028 Critères d'intégration des étrangers. Précisions sur le critère de la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation), le Conseil fédéral a ainsi expressément précisé que la garde des enfants constituait un motif justifiant que la personne concernée ne remplisse pas le critère de l'indépendance financière.

Ch. 4 : Il convient également, lors de la naturalisation, de tenir compte de manière adéquate de la situation des personnes qui suivent une première formation formelle et, pour cette raison, dépendent de l'aide sociale. Dans de tels cas, la perception de l'aide sociale ne doit pas constituer un obstacle à l'intégration. En revanche, lorsque la dépendance de l'aide sociale a été causée par le comportement de l'intéressé (par ex., en cas de refus de rechercher ou d'accepter un emploi), les autorités doivent pouvoir renoncer à l'exception. Le taux d'occupation peut fortement varier selon le domaine d'études et le cursus. Cet élément doit donc être pris en compte dans l'appréciation de la proportionnalité. En droit des étrangers, la notion de dépendance de l'aide sociale est liée à la révocation des autorisations.⁴⁶ A la différence de la réglementation en vigueur en droit des étrangers, selon laquelle l'intéressé doit dépendre « dans une large mesure » de l'aide sociale, le « simple » fait de percevoir des prestations d'aide sociale suffit pour faire obstacle à la naturalisation. La formation formelle englobe tous les diplômes reconnus aux niveaux fédéral ou cantonal. Est considérée comme une première formation toute formation sanctionnée d'un diplôme permettant en règle générale d'entrer dans le monde du travail. Il s'agit généralement d'un diplôme d'une formation professionnelle initiale ou d'un diplôme d'une haute école (master ou bachelor). Les activités d'apprentissage qui ont lieu en dehors du système de formation formelle, telles que des cours, des conférences, des séminaires ou l'enseignement privé, ne relèvent pas d'une formation formelle.

⁴⁵ BO 2013 N 247 ss.

⁴⁶ Art. 62, let. e, LEtr

Art. 10 Union conjugale

Le conjoint étranger d'un ressortissant suisse ne peut déposer une demande de naturalisation facilitée que s'il vit en union conjugale avec son conjoint depuis trois ans ou, pour une demande déposée à l'étranger, depuis six ans (art. 21, al. 1, let. a, et al. 2, let. a, nLN). Dans son message sur la révision totale de la LN, le Conseil fédéral avait annoncé que le terme « union conjugale » serait précisé dans l'ordonnance d'exécution.⁴⁷

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, une union conjugale au sens de la LN existe si elle est effective et pas seulement formelle. Elle ne peut être admise que si la volonté des conjoints de vivre l'union conjugale est intacte.⁴⁸ Selon la pratique constante, une vie de couple effective qui garantisse la stabilité de l'union conjugale doit exister aussi bien lors du dépôt de la demande que lors de la naturalisation. L'existence d'une vie de couple ne sera pas admise si, lors du dépôt de la demande ou lors de la naturalisation, une procédure de divorce a été engagée ou les époux vivent séparés de fait ou de droit. A titre exceptionnel, des raisons plausibles, notamment d'ordre professionnel ou médical, peuvent mener à la constitution de domiciles séparés sans qu'il faille pour autant forcément contester l'existence d'une union conjugale au sens de l'art. 21 nLN (ATF 121 II 49, consid. 2). Les principes établis par cette jurisprudence seront repris dans l'ordonnance.

Art. 11 Liens étroits avec la Suisse

La notion de liens étroits avec la Suisse figure déjà dans plusieurs dispositions de la LN en vigueur relatives à la nationalité facilitée et à la réintégration.⁴⁹ Les « liens étroits avec la Suisse » en tant que condition à la naturalisation jouent principalement un rôle pour les demandes déposées à l'étranger. Le SEM a apporté des précisions sur cette notion juridique floue dans ses directives.⁵⁰ Si le candidat à la naturalisation vit à l'étranger, il doit en principe avoir effectué trois séjours en Suisse au cours des dix années précédant le dépôt de la demande. S'il vit dans un pays lointain, deux séjours en Suisse suffisent, ces derniers ne devant pas nécessairement se situer durant les dix années ayant précédé le dépôt de la demande. De plus, le candidat doit indiquer les personnes de référence domiciliées en Suisse qui le connaissent personnellement et peuvent confirmer ses séjours sur le territoire suisse. Il doit par ailleurs posséder des connaissances orales d'une langue nationale, ainsi que des connaissances élémentaires sur les particularités géographiques et politiques de la Suisse. Enfin, il doit prouver qu'il a des contacts avec des Suisses ou avec des organisations de Suisses de l'étranger. En revanche, si le candidat vit en Suisse, le critère des liens étroits avec la Suisse est supposé rempli. D'après le message sur la révision totale de la LN, la notion des liens étroits doit également être précisée dans l'ordonnance d'exécution.⁵¹

Al. 1 : Ce critère avait été mis sur un pied d'égalité avec celui d'une intégration réussie lors de la révision de la LN⁵². En conséquence, les conditions de naturalisation devront être plus sévères sur ce point également. Le projet en tient compte en imposant plusieurs séjours réguliers en Suisse au cours des six années précédant le dépôt de la demande (let. a). Les autres critères appliqués jusqu'ici par le SEM pour l'examen des liens étroits seront transposés dans la nouvelle ordonnance (al. 1, let. b à d).

Etant donné que la plupart des personnes déposant une demande de naturalisation facilitée ou de réintégration selon les art. 21, al. 2, 27, al. 1, ou 51, al. 1 et 2, nLN vivent à l'étranger, des

⁴⁷ FF 2011 2668

⁴⁸ Cf. ATF 135 II 161 consid. 2 et références citées.

⁴⁹ Art. 21, al. 2, 23, al. 2, 28, al. 1, let. b, 31b, al. 1, 58a, al. 1 et 3, et 58c, al. 2, LN.

⁵⁰ Disponibles sur le site Internet : www.sem.admin.ch > Publications & service > Directives et circulaires -> V. Nationalité > Manuel Nationalité, Chapitre 4 : Conditions générales et critères de naturalisation > Ch. 4.7.2.4 Liens étroits (consulté le 15 juin 2015).

⁵¹ FF 2011 2670

⁵² FF 2011 2653

compétences linguistiques élémentaires à l'oral suffisent actuellement. De même, les connaissances requises sur la Suisse se limitent à des connaissances élémentaires. Le projet ne prévoit pas d'exigences plus poussées à ce sujet. En conséquence, il n'y a pas lieu de fixer expressément un niveau linguistique dans l'ordonnance. Pour les demandes déposées à l'étranger, le SEM ne pourrait pas vérifier, ou alors seulement au prix d'un travail disproportionné, l'adéquation de l'attestation des compétences linguistiques fournie avec les standards internationaux en la matière. Actuellement, les connaissances linguistiques des candidats et leurs connaissances sur la Suisse sont évaluées, pour des raisons pratiques, par les représentations suisses au cours d'un entretien personnel. Cette méthode ayant fait ses preuves, il convient de la maintenir (art. 15, al. 2).

Lorsqu'une demande est déposée en Suisse, le SEM charge actuellement les autorités cantonales d'effectuer les enquêtes requises. Le critère des liens étroits est généralement supposé rempli du fait que le candidat vit en Suisse. Cependant, en cas de doute, les autorités cantonales compétentes convoquent l'intéressé à un entretien personnel. Cette méthode ayant aussi fait ses preuves, il convient également de la maintenir (art. 14, al. 2).

Concernant les contacts avec des Suisses, ceux entretenus avec des citoyens domiciliés en Suisse sont particulièrement importants. Toutefois, les contacts avec des Suisses de l'étranger ou des organisations de Suisses de l'étranger sont également pris en compte dans l'évaluation globale.

Al. 2 : Des personnes domiciliées en Suisse et connaissant personnellement le candidat doivent confirmer ses séjours en Suisse et ses contacts avec des citoyens suisses. C'est pourquoi le candidat à la naturalisation devra continuer d'indiquer des personnes de référence qui le connaissent personnellement et peuvent fournir les renseignements requis. Lorsqu'il examine la demande de naturalisation, le SEM prend contact avec ces personnes de référence.

Al. 3 : En cas demande déposée à l'étranger, il convient d'accorder une attention particulière à la situation personnelle du candidat. L'exigence de trois séjours en Suisse en six ans (al. 1, let. a) peut s'avérer disproportionnée dans certaines circonstances. C'est notamment le cas lorsque le pays de provenance ou de domicile du candidat à la naturalisation est très éloigné de la Suisse et que l'intéressé a déjà vécu plusieurs mois en Suisse par le passé.

Art. 12 Compétence

La nLN prescrit que le canton et la commune conservent la compétence pour traiter une procédure de naturalisation en suspens lorsqu'un candidat déménage dans une autre commune ou un autre canton, pour autant qu'ils aient terminé l'examen des conditions de la naturalisation visées aux art. 11 et 12 nLN (art. 18, al. 2, nLN). Actuellement, les conséquences d'un changement de domicile dans une nouvelle commune ou un nouveau canton après le dépôt d'une demande de naturalisation varient d'un canton à l'autre. Ainsi, dans certains cantons, un déménagement hors du canton rend la demande de naturalisation caduque (par ex., AG, GL, GR) ; dans d'autres, le canton de domicile initial garde sa compétence jusqu'à la fin de la procédure de naturalisation (par ex., BE, SZ). La nouvelle disposition de la LN à ce sujet vise à harmoniser les différentes réglementations cantonales et à supprimer les conséquences négatives d'un changement de domicile en cours de procédure.

Selon le projet, dans la procédure de naturalisation ordinaire, un changement de compétence n'est plus nécessaire si l'autorité compétente selon le droit cantonal, auprès de laquelle la demande doit être déposée, est en mesure de rendre un préavis favorable sur la naturalisation. L'autorité compétente est considérée comme étant à même de rendre son préavis lorsqu'elle a terminé toutes les investigations nécessaires à cet effet (art. 13, al. 2, nLN), ainsi que tous les tests ou auditions éventuellement prévus par le droit cantonal (par ex., un test de naturalisation, un test sur les connaissances linguistiques ou une audition personnelle par la commission de naturalisation). La réglementation définie dans le projet permet d'éviter qu'une partie du travail déjà accompli concernant l'examen de l'intégration ne l'ait été en vain en raison de chevauchements procéduraux.

En cas de départ à l'étranger, la demande de naturalisation doit être classée (cf. commentaire relatif à l'art. 13, al. 4). En effet, l'autorisation d'établissement prend fin en cas d'annonce de départ à l'étranger ou de séjour effectif de plus de six mois à l'étranger (art. 61, al. 1, let. a, et al. 2, LEtr). En conséquence, le critère formel de naturalisation que constitue l'autorisation d'établissement (art. 9, al. 1, let. a, nLN) n'est alors plus rempli.

Art. 13 Décision cantonale de naturalisation

Concernant la naturalisation ordinaire, la nLN uniformise le déroulement de la procédure. Dorénavant, le canton et, si le droit cantonal le prévoit, la commune ne peuvent transférer la demande de naturalisation au SEM que s'ils peuvent rendre un préavis favorable quant à l'octroi du droit de cité (art. 13, al. 2, nLN). Une fois que le SEM a accordé l'autorisation fédérale de naturalisation et l'a transmise au canton afin qu'il rende la décision de naturalisation (art. 13, al. 3, nLN), ce dernier dispose d'un délai d'un an pour procéder à la naturalisation de l'intéressé (art. 13, al. 3, en relation avec l'art. 14, al. 1, nLN). Un certain temps peut s'écouler entre le moment où le canton donne son préavis favorable et celui où il rend sa décision. C'est pourquoi il faut, en guise d'ultime contrôle, que le canton vérifie, avant de rendre la décision de naturalisation, si le candidat remplit toujours les conditions de naturalisation. Si les conditions ne sont plus remplies, l'autorité cantonale compétente doit refuser la naturalisation (art. 14, al. 2, nLN). En conséquence, le projet prévoit que l'autorité cantonale revérifie toujours, avant de rendre la décision définitive de naturalisation, la situation du candidat en matière de droit pénal (al. 1) et, au besoin, sa situation financière (al. 2) :

Al. 1 : Avant d'octroyer la nationalité, l'autorité cantonale compétente consulte à nouveau le casier judiciaire informatisé des jugements pénaux (banque de données VOSTRA). En effet, si une procédure pénale a été ouverte contre l'intéressé après l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation, l'autorité concernée peut la voir dans VOSTRA. Simple et rapide, la consultation de cette banque de données ne donne que très peu de travail supplémentaire à l'autorité cantonale compétente.

Al. 2 : Si l'autorité cantonale compétente ne peut rendre de décision définitive de naturalisation dans les six mois suivant l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation, elle revérifie le critère de la participation à la vie économique ou de l'acquisition d'une formation. Cette pratique permet d'éviter de naturaliser un étranger qui, contre toute attente, a commencé dans l'intervalle de percevoir l'aide sociale. Les échanges de données entre les autorités de naturalisation et les autres autorités cantonales ayant été améliorés (art. 45 nLN), les enquêtes requises peuvent être menées moyennant un surcroît de travail raisonnable.

Al. 3 : L'autorisation fédérale de naturalisation est valable un an (art. 14, al. 1, nLN). Si la validité de cette autorisation échoit alors que le candidat à la naturalisation remplit encore les conditions de naturalisation, l'autorité cantonale compétente peut en demander une nouvelle au SEM.

Al. 4 : Conformément au message sur la révision totale de la LN, lorsqu'une autorisation d'établissement prend fin en raison d'un voyage à l'étranger, la demande doit être classée car le critère formel visé à l'art. 9 nLN n'est plus rempli.⁵³ Le projet prévoit donc que l'autorité cantonale compétente puisse classer la demande de naturalisation dans ce type de cas.

⁵³ FF 2011 2666

Art. 14 Dépôt et examen des demandes en cas de séjour en Suisse

Contrairement à la procédure de naturalisation ordinaire, la procédure de naturalisation facilitée ou de réintégration permet également de naturaliser des personnes vivant à l'étranger (cf. art. 21, al. 2, et 26, al. 1, let. b, nLN). Le SEM statue sur une demande de naturalisation, qu'elle ait été déposée en Suisse ou à l'étranger (art. 25, al. 1, et 29, al. 1, nLN). Le lieu de séjour du candidat à la naturalisation est toutefois déterminant pour définir auprès de quelle autorité il doit déposer sa demande et quelle autorité doit mener les enquêtes requises.

Al. 1 et 2 : Si le candidat à la naturalisation vit en Suisse, il dépose sa demande de naturalisation facilitée ou de réintégration au SEM, comme c'est le cas actuellement. Ce dernier vérifie si la demande est complète et charge l'autorité cantonale compétente d'effectuer les enquêtes nécessaires pour déterminer si le candidat remplit les conditions de naturalisation. Cette répartition des tâches figure dans le droit en vigueur (art. 37 LN) et est maintenue dans la nLN (art. 34, al. 2, nLN).

Al. 3 : Une fois qu'il a reçu le rapport d'enquête, le SEM peut, au besoin, soit charger l'autorité cantonale compétente d'effectuer des enquêtes complémentaires soit réaliser ses propres enquêtes complémentaires (par ex., audition). Dans des cas dûment motivés (par ex., lors de la demande du conjoint étranger d'un citoyen suisse), il peut également charger le canton de procéder à une audition séparée des conjoints ou à une visite inopinée au domicile des conjoints.

Al. 4 : Le SEM désigne les documents à joindre au formulaire de demande. Ceux-ci diffèrent selon le type de naturalisation (naturalisation facilitée ou réintégration) et le motif pour lequel le candidat souhaite obtenir la nationalité suisse. Il peut y avoir naturalisation facilitée, par exemple, en cas de mariage avec un citoyen suisse (art. 21 nLN) ou d'apatridie (art. 23 nLN), ou encore lorsqu'un des parents a déjà été naturalisé (art. 24 nLN). Il existe ainsi plusieurs formulaires de demande auxquels il faut joindre des documents différents. Par exemple, pour la demande de naturalisation facilitée d'un conjoint étranger, le couple doit également fournir des informations sur son mariage et indiquer des personnes de référence.

Art. 15 Dépôt et examen des demandes en cas de séjour à l'étranger

Actuellement, lorsqu'une personne vivant à l'étranger dépose une demande de naturalisation facilitée ou de réintégration, le SEM charge la représentation suisse compétente d'effectuer les enquêtes nécessaires pour déterminer si le candidat remplit les conditions de la naturalisation. La représentation suisse rédige un rapport d'enquête qu'elle remet au SEM pour qu'il rende sa décision. La répartition des tâches appliquée jusqu'ici et le déroulement de la procédure en cas de demande déposée à l'étranger sont également précisés dans la nouvelle ordonnance.

Al. 1, 2 et 3 : Si le candidat à la naturalisation vit à l'étranger, il dépose sa demande de naturalisation facilitée ou de réintégration auprès de la représentation suisse. Cette dernière vérifie si la demande est complète et effectue, sur mandat du SEM, les enquêtes nécessaires pour déterminer si le candidat remplit les conditions de naturalisation. Dans le cadre de ses investigations, la représentation suisse invite également le candidat à un entretien personnel, comme c'est le cas actuellement. Elle rédige ensuite un rapport d'enquête, qu'elle transmet au SEM avec la demande de naturalisation.

Al. 4 : Une fois qu'il a reçu la demande, le SEM peut, au besoin, charger la représentation suisse d'effectuer des enquêtes complémentaires.

Al. 5 : Le SEM désigne les documents à joindre au formulaire de demande (cf. les remarques concernant l'art. 14, al. 4).

Art. 16 Séjour

Selon la nLN, le séjour déterminant pour obtenir la nationalité suisse n'est pas interrompu lorsque le candidat quitte la Suisse pour une durée inférieure à six mois avec l'intention d'y revenir (vacances, voyages d'affaires, stages ou formations de courte durée). Par contre, il est considéré comme interrompu, de par la loi, si l'étranger déclare son départ de Suisse ou s'il a effectivement vécu hors de Suisse pendant plus de six mois (art. 33, al. 3, nLN). Il est en outre précisé que le séjour déterminant en matière de droit de cité n'est pas interrompu en cas de séjour à l'étranger de courte durée avec l'intention de revenir en Suisse (art. 33, al. 2, nLN). Ces principes sont conformes au droit en vigueur (art. 36 LN) et ont été repris lors de la révision totale de la LN.

Le projet précise la notion de « quitter la Suisse pour une courte durée avec l'intention d'y revenir » visée à l'art. 33, al. 2, nLN. Ainsi, le séjour déterminant en matière de droit de cité doit être considéré comme maintenu en cas de séjour à l'étranger d'une durée maximale d'un an si le candidat séjourne provisoirement à l'étranger sur ordre de son employeur ou à des fins de formation ou de perfectionnement. Cette règle se fonde sur le droit des étrangers. En effet, l'autorisation d'établissement, qui sera à l'avenir une condition formelle de la naturalisation ordinaire (art. 9, al. 1, let. a, nLN), prend fin lorsque l'étranger déclare son départ de Suisse ou qu'il a effectivement vécu pendant plus de six mois à l'étranger (art. 61, al. 1, let. a, et al. 2, LEtr). Sur demande, elle peut être maintenue pendant quatre ans (art. 61, al. 2, LEtr). Or dans les faits, une telle demande est acceptée en cas de formation continue, de déplacements professionnels pour le compte d'un employeur suisse ou de scolarisation à l'étranger d'enfants et de jeunes.⁵⁴ Cependant, dans le domaine de la naturalisation, un tel séjour à l'étranger ne doit être pris en compte dans le délai de résidence fédéral que s'il dure moins d'un an, car en droit de la nationalité, la présence personnelle de l'intéressé est primordiale.

Art. 17 Enquêtes relatives à une naturalisation ordinaire

En cas de naturalisation ordinaire, le SEM se fonde sur le rapport d'enquête du canton pour rendre sa décision relative à l'autorisation fédérale de naturalisation. Il ne peut procéder à un examen sérieux des conditions de naturalisation que si les informations sur le candidat sont actuelles et aussi détaillées que possible.

Al. 1 : Outre l'identité (nom, prénom, date de naissance, état civil, nationalité), le rapport cantonal d'enquête doit toujours contenir des informations actuelles concernant les conditions formelles et matérielles de la naturalisation. Par conséquent, il doit permettre de savoir notamment si le candidat possède une autorisation d'établissement, s'il vit en Suisse depuis assez longtemps (art. 9 nLN) et si son intégration est réussie (art. 12 nLN).

Concernant le respect de l'ordre et de la sécurité publics (art. 11, let. c, nLN), le rapport d'enquête doit indiquer non seulement les jugements pénaux ou les procédures pénales en cours, mais aussi les interventions policières de manière générale, les jugements du ministère public des mineurs et les éventuelles peines relevant du droit pénal des mineurs. Concernant ces dernières, le SEM ne peut être informé que des peines graves étant donné que seules celles-ci sont inscrites au casier judiciaire d'un mineur. De plus, en vue de l'examen de l'intégration, le rapport d'enquête doit préciser si le candidat respecte les valeurs de la Constitution, s'il possède les compétences linguistiques requises, s'il participe à la vie économique ou acquiert une formation et s'il encourage et soutient l'intégration de sa famille.

Le critère de la mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure (art. 11, let. c, nLN) est examiné par la Confédération (SRC, fedpol, Ministère public de la Confédération ; art. 34, al. 1, nLN).

⁵⁴ Cf. Directives du SEM, disponibles sur le site Internet www.sem.admin.ch > Publications & service > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers > Directives et commentaires domaine des étrangers (Directives LEtr), ch. 3.4.4 (15 juin 2015).

Al. 2 : Le rapport d'enquête fournit des renseignements sur la familiarisation du candidat avec les conditions de vie en Suisse (art. 11, let. b, LN). Ce critère est spécifique à la naturalisation ordinaire et fait également partie intégrante de l'intégration requise.

Al. 3 : Si le candidat ne peut pas remplir les conditions requises en matière de compétences linguistiques (art. 6) ou de participation à la vie économique ou d'acquisition d'une formation (art. 7), ou qu'il les remplit difficilement, pour cause de maladie, de handicap ou pour d'autres raisons personnelles majeures (art. 9), l'autorité cantonale compétente doit le signaler dans son rapport d'enquête.

Al. 4 : Si des conjoints déposent une demande de naturalisation ensemble ou qu'une demande comprend des enfants mineurs, le rapport d'enquête doit fournir des renseignements sur chacun des candidats. La nLN stipule expressément que, lorsque l'enfant atteint l'âge de 12 ans, les conditions de la naturalisation doivent être examinées séparément en fonction de son âge (art. 30 nLN).

Art. 18 Enquêtes relatives à une naturalisation facilitée ou à une réintégration en cas de séjour en Suisse

Lorsqu'une personne vivant en Suisse dépose une demande de naturalisation facilitée ou de réintégration, le SEM fonde sa décision de naturalisation, entre autres, sur le rapport d'enquête du canton. Il ne peut procéder à un examen sérieux des conditions de naturalisation que si les informations sur le candidat sont actuelles et aussi détaillées que possible.

Al. 1 : L'autorité cantonale compétente établit son rapport d'enquête comme pour une naturalisation ordinaire. Voir à cet égard les explications concernant l'art. 17, al. 1, 3 et 4. Contrairement aux cas de naturalisation ordinaire, une autorisation d'établissement n'est pas requise pour une naturalisation facilitée ou une réintégration. De plus, la durée de séjour en Suisse exigée est plus courte.

Si la naturalisation facilitée concerne un enfant né de père ou de mère suisse (art. 51, al. 1 et 2, nLN), les critères d'intégration visés à l'art. 20 nLN s'appliquent par analogie. Même pour ces cas relevant du droit transitoire, le rapport d'enquête doit contenir des informations sur l'intégration du candidat à la naturalisation.

Al. 2 : Le rapport d'enquête renseigne en outre sur les autres conditions spécifiques requises pour évaluer une demande de naturalisation facilitée (art. 21 à 24 et 51 nLN), comme l'union conjugale (art. 21 nLN) ou les liens étroits avec la Suisse (art. 51, al. 1 et 2, nLN). Les demandes de naturalisation facilitée les plus fréquentes concernent des conjoints étrangers de citoyens suisses (art. 21 nLN).

Art. 19 Enquêtes relatives à une naturalisation facilitée ou à une réintégration en cas de séjour à l'étranger

Lorsqu'une personne vivant à l'étranger dépose une demande de naturalisation facilitée ou de réintégration, le SEM fonde sa décision de naturalisation, entre autres, sur le rapport d'enquête de la représentation suisse. Là aussi, le SEM doit disposer d'informations sur le candidat qui soient actuelles et aussi détaillées que possible. De plus, le critère de la mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure est également examiné par la Confédération (SRC, Ministère public de la Confédération, fedpol).

Al. 1 : Outre l'identité, le rapport d'enquête de la représentation suisse doit toujours contenir des informations actuelles concernant les conditions matérielles de naturalisation. Par conséquent, il doit en principe préciser si le candidat respecte la sécurité et l'ordre publics et les valeurs de la Constitution, s'il possède des connaissances d'une langue nationale, s'il participe à la vie économique ou acquiert une formation et s'il encourage et soutient l'intégration de sa famille. Etant donné que le candidat à la naturalisation vit à l'étranger, ces critères s'appliquent *par analogie* (art. 20, al. 3, 26,

al. 2, et 51, al. 5, nLN).

La représentation suisse doit par exemple vérifier si le candidat respecte l'ordre juridique de son pays de séjour et s'il y est indépendant sur le plan financier. Concernant le respect des valeurs de la Constitution, il convient de préciser que, dans le cadre d'une naturalisation, ces valeurs constituent des valeurs universelles. Le lieu de séjour du candidat à la naturalisation ne pouvant donc pas être déterminant, les personnes vivant à l'étranger doivent également signer une déclaration de loyauté (art. 5). Pour les demandes déposées à l'étranger, le respect des valeurs de la Constitution joue également un rôle important dans un autre contexte, à savoir celui de l'intégration. En effet, le critère de l'encouragement de l'intégration des membres de la famille ne pouvant être rempli que par analogie, il y a lieu d'examiner si la vie familiale se déroule dans le respect des valeurs constitutionnelles. Par exemple, un parent étranger qui interdit à ses enfants de participer à la vie publique dans le pays où il séjourne, ou qui veut les forcer à se marier, n'est pas considéré comme intégré (par analogie).

Pour les demandes déposées à l'étranger, les connaissances d'une langue nationale sont examinées sous le critère des « liens étroits avec la Suisse » (art. 11, al. 1, let. b ; cf. l'al. 2 ci-après).

Al. 2 : Le rapport d'enquête fournit des renseignements sur les liens étroits du candidat avec la Suisse (art. 11). Il contient entre autres des informations relatives aux séjours en Suisse et aux compétences linguistiques du candidat à la naturalisation. Par ailleurs, le rapport d'enquête doit permettre d'évaluer si la situation personnelle du candidat l'empêche de remplir les critères définis aux l'art. 11, al. 1, let. a.

Al. 3 : Si le candidat ne peut pas remplir les critères visés aux art. 7 et 11, al. 1, let. b, ou qu'il les remplit difficilement pour cause de maladie, de handicap ou pour d'autres raisons personnelles importantes (art. 9), l'autorité compétente doit le signaler dans son rapport d'enquête.

Al. 4 : Si des enfants mineurs sont compris dans la demande de naturalisation, le rapport d'enquête doit en principe également fournir des renseignements les concernant. Cette règle découle de l'art. 30 nLN selon lequel les conditions de naturalisation pour un enfant ayant atteint l'âge de 12 ans sont examinées séparément et en fonction de son âge.

Art. 20 Enquêtes relatives à une annulation

Si le SEM a des raisons de soupçonner qu'une naturalisation facilitée ou une réintégration a été obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels, il engage une procédure d'annulation à l'encontre de l'intéressé. Dans ce genre de procédure, la pratique du SEM consiste déjà à charger le canton ou la représentation suisse (art. 37 LN) d'effectuer les enquêtes nécessaires pour déterminer si les conditions d'une annulation sont réunies.

Si la procédure d'annulation est lancée dans le contexte d'un possible mariage de complaisance avec un citoyen suisse, le SEM consulte également, entre autres, les éventuelles pièces en rapport avec la protection de l'union conjugale, la séparation de corps et le divorce. Il charge en outre l'autorité cantonale compétente ou la représentation suisse d'interroger le conjoint suisse. Il peut au besoin prévoir d'interroger aussi d'autres personnes. En règle générale, le SEM élabore un questionnaire. La pratique actuelle sera transposée dans l'ordonnance.

Art. 21 Obligation de collaborer

Lors d'une naturalisation ou de l'annulation d'une naturalisation, l'autorité compétente doit établir d'office les faits pertinents, et ce, de manière complète et correcte (art. 12 PA⁵⁵). Les personnes alors impliquées sont soumises à l'obligation de collaborer (art. 13 PA), obligation qu'il convient de fixer explicitement dans l'ordonnance. L'obligation de collaborer au sens de l'art. 21 ne va cependant pas au-delà de celle prévue à l'art. 13 OERE. Ainsi, les candidats à la naturalisation doivent en particulier fournir des indications exactes et complètes sur les éléments déterminants pour la naturalisation (let. a). De plus, ils doivent immédiatement informer l'autorité compétente de tout changement dans leur situation dont ils savent, ou doivent savoir, qu'il fera obstacle à une naturalisation (let. b). L'autorité peut partir du principe que les renseignements fournis restent exacts tant que le candidat ne se manifeste pas.

Lorsqu'une procédure d'annulation est engagée à l'encontre d'une personne naturalisée, celle-ci est tenue de fournir des indications exactes et complètes sur les éléments déterminants pour la naturalisation (let. c).

Art. 22 Délai pour la réalisation d'enquêtes

Sous le nouveau droit, le SEM continuera, pour les procédures de naturalisation qui sont de son ressort (naturalisation facilitée, réintégration), de charger les cantons d'effectuer les enquêtes nécessaires pour statuer sur la demande de naturalisation (art. 34, al. 2, nLN). Actuellement, le temps requis pour élaborer les rapports d'enquête diffère fortement d'un canton à l'autre. Ainsi, la procédure de naturalisation selon le droit fédéral dure plus ou moins longtemps en fonction du canton chargé de mener les enquêtes. C'est pourquoi une base a été créée, lors de la révision totale de la LN, en vue d'introduire des délais d'ordre destinés à accélérer les procédures (art. 34, al. 3, nLN). Le projet prévoit en général un délai de douze mois pour la réalisation des enquêtes.

Pour les demandes déposées à l'étranger, le délai de douze mois s'applique par analogie aux représentations suisses à l'étranger.

Art. 23 Délais de traitement pour le SEM

Pour une naturalisation ordinaire, le SEM doit statuer sur l'octroi de l'autorisation de naturalisation en règle générale dans les quatre mois suivant la réception du dossier de demande complet (al. 1). Il rend sa décision concernant une naturalisation facilitée ou une réintégration en règle générale dans les douze mois suivant la réception du rapport d'enquête de l'autorité cantonale compétente ou de la représentation suisse à l'étranger (al. 2). Les règles proposées permettent de tenir également compte des cas complexes, lesquels requièrent parfois de longues enquêtes. Elles permettent également d'examiner les demandes de manière minutieuse et individuelle. Aucune concession ne doit être faite au niveau de la qualité des décisions de naturalisation.

Art. 24 Applicabilité de l'ordonnance générale sur les émoluments

Les émoluments se rapportant au droit de la nationalité doivent être intégrés dans la nouvelle ordonnance d'exécution. A l'instar du droit en vigueur (art. 2 OE-LN), les dispositions de l'ordonnance générale sur les émoluments restent applicables pour autant que l'ordonnance d'exécution ne prévoit pas de dispositions particulières concernant les émoluments.

⁵⁵ RS 172.021

Art. 25 Emoluments perçus

Les émoluments à percevoir dans le cadre d'une procédure de naturalisation relevant de la compétence de la Confédération et leurs montants sont actuellement définis à l'art. 3 OE-LN. La Confédération envisage d'augmenter certains émoluments. Aussi le projet prévoit-il une augmentation des émoluments pour les naturalisations facilitées, les réintégrations et les annulations de la naturalisation, ainsi que pour l'établissement des rapports d'enquête cantonaux.

Plusieurs facteurs justifient cette hausse. D'abord, la pratique a montré que les montants perçus depuis le 1^{er} janvier 2006 ne couvraient les frais que dans une mesure limitée et étaient donc trop bas. Les autorités compétentes examinent l'intégration de manière plus approfondie depuis plusieurs années, ce qui entraîne des charges supplémentaires non indemnisées à l'heure actuelle. Cette tendance va se renforcer avec la mise en œuvre de la révision totale de la LN : le nouveau droit exige des autorités compétentes qu'elles vérifient davantage de critères d'intégration et établissent des rapports d'enquête pour la Confédération selon de nouvelles directives, ce qui peut entraîner pour elles une charge supplémentaire. De plus, il convient de noter que les émoluments perçus pour une naturalisation facilitée ou une réintégration sont aujourd'hui généralement bas en regard du montant total que doit payer un candidat pour une naturalisation ordinaire.

Al. 1

Let. a : modification terminologique dans la version allemande.

Let. b : modification terminologique dans la version allemande. En outre, le montant de l'émolument, actuellement de 450 CHF, doit être augmenté de 50 CHF. Ainsi, la naturalisation facilitée du conjoint étranger d'un citoyen suisse coûterait à l'avenir un total de 900 CHF (500 CHF pour la procédure au sein de la Confédération et 400 CHF pour le rapport d'enquête cantonal).

Let. c, ch. 1 : Cette disposition correspond à celle figurant à l'art. 3, al. 1, let. c, OE-LN, mais le montant actuel de 300 CHF pour les personnes majeures est augmenté de 200 CHF. La pratique montre que les charges pour les autres types de naturalisation facilitée ainsi que pour la réintégration concernant des étrangers adultes atteignent des montants similaires à ceux de la naturalisation facilitée du conjoint étranger d'un citoyen suisse. En conséquence, le montant des émoluments perçus sera désormais le même pour tous ces types de naturalisation, à savoir 500 CHF.

Let. c, ch. 2 : Pour les mineurs également, l'émolument actuel est trop bas et ne couvre les frais que de manière limitée. Ainsi, le montant de cet émolument, qui est de 150 CHF, sera augmenté de 100 CHF.

Let. d : Il faut supprimer la réglementation actuelle selon laquelle un émolument de 300 CHF doit systématiquement être facturé (a posteriori) pour les décisions négatives ou de non-entrée en matière (art. 3, al. 1, let. d, OE-LN). Le projet prévoit explicitement de ne plus prélever d'émolument de 300 CHF pour une décision négative que dans le cadre d'une procédure de naturalisation ordinaire lorsque l'autorisation fédérale de naturalisation est refusée.

Cette modification découle du changement de système à venir concernant le paiement des émoluments. En effet, le SEM devra à l'avenir encaisser systématiquement les émoluments de manière anticipée et à fonds perdu pour l'octroi d'une autorisation fédérale de naturalisation ou une décision de naturalisation, ainsi que les émoluments en faveur des autorités cantonales. Si une demande d'octroi d'une autorisation fédérale ou de naturalisation est rejetée, les émoluments payés à l'avance ne sont en principe pas remboursés (cf. commentaire relatif à l'art. 27, al. 2, et à l'art. 28, al. 2). La perception d'émoluments pour les décisions négatives ou de non-entrée en matière telle qu'elle existe aujourd'hui devient caduque. Il faut cependant introduire une exception pour les cas où l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation est refusé. En effet, l'émolument pour l'octroi de cette autorisation est de 100 CHF au plus pour une personne majeure et doit être payé d'avance, selon le projet. Or, lorsqu'il refuse d'octroyer son autorisation, le SEM a déjà examiné de manière approfondie la demande de naturalisation (par ex., examen du rapport d'enquête cantonal, obtention du rapport d'enquête du

SRC). La charge administrative supplémentaire liée à la décision négative ne peut pas être couverte par les 100 CHF payés à l'avance. C'est pourquoi le projet propose, en cas de décision négative concernant l'autorisation fédérale, de continuer à percevoir un émolument de 300 CHF afin de couvrir les frais encourus. En conséquence, le candidat se verra facturer cet émolument supplémentaire a posteriori.

Contrairement à la naturalisation ordinaire, qui est principalement du ressort des cantons, la naturalisation facilitée et la réintégration relèvent de la compétence unique de la Confédération. En cas de refus d'une demande de naturalisation de ce genre, le SEM a généralement déjà mené des investigations poussées. C'est pourquoi il est légitime qu'il reçoive un émolument de 500 CHF même en cas de décision négative (al. 1, let. b et c).

Let. e : Cette disposition correspond à l'actuel art. 3, al. 1, let e, OE-LN, à la différence près que le montant actuel de l'émolument, de 400 CHF, doit être augmenté de 100 CHF. Les procédures d'annulation sont chronophages et complexes : il faut apporter la preuve que la personne naturalisée a obtenu la nationalité suisse de manière frauduleuse. La pratique montre que le montant des émoluments en vigueur est trop bas et ne couvre les frais que dans une mesure limitée.

Let. f : Il s'agit là d'une nouvelle disposition. Il arrive régulièrement que des citoyens suisses demandent au SEM une attestation de nationalité suisse. Tel peut être le cas lorsqu'ils ont perdu la décision de naturalisation. Une attestation de ce genre peut s'avérer importante lorsqu'un Suisse souhaite se libérer de la nationalité d'un autre Etat. Afin de prévenir les cas d'apatridie, l'Etat concerné n'accède en général à cette demande que si l'intéressé peut prouver qu'il possède une autre nationalité. Le SEM établit alors une attestation relative à la nationalité suisse et prélève alors aujourd'hui déjà un émolument en se fondant sur l'ordonnance générale sur les émoluments. Il convient à présent de transposer cet émolument dans l'ordonnance d'exécution.

Al. 2 : Cette disposition correspond à l'actuel art. 3, al. 2, OE-LN.

Al. 3 : Cette disposition correspond à l'actuel art. 3, al. 3, let. a, OE-LN, à la différence près que le montant de 300 CHF perçu actuellement pour l'établissement du rapport d'enquête par le canton de domicile doit être augmenté de 100 CHF. Pour cet émolument aussi, les faits montrent que le montant actuel ne permet pas de couvrir les charges administratives des autorités cantonales.

Art. 26 Emoluments des représentations suisses à l'étranger

Cette disposition correspond à l'actuel art. 4 OE-LN. Elle a été modifiée en fonction de la nouvelle ordonnance du 7 octobre 2015 sur les émoluments du Département fédéral des affaires étrangères.

Art. 27 Encaissement

Al. 1 : Même sous le nouveau droit, les émoluments peuvent être perçus d'avance, contre remboursement ou sur facture. Cette règle correspond à l'actuel art. 6, al. 1, OE-LN. Par exemple, le SEM exige actuellement le paiement anticipé des émoluments pour les demandes de naturalisation facilitée ou de réintégration déposées à l'étranger (art. 6, al. 2, OE-LN).

Al. 2 : A l'avenir, les émoluments perçus pour l'octroi de l'autorisation fédérale ou pour une décision en matière de naturalisation, ainsi que les émoluments en faveur des autorités cantonales seront systématiquement encaissés *de manière anticipée*. Cette nouvelle règle déjà annoncée dans le message relatif à la révision totale de la LN présente les avantages suivants : elle exclut toute naturalisation sans paiement des émoluments correspondants et permet à la Confédération de ne plus devoir supporter le lourd système des rappels. Par la même occasion, le paiement des émoluments est harmonisé entre les demandes déposées en Suisse et celles déposées à l'étranger. En effet, ces dernières sont déjà soumises au paiement anticipé.

Al. 3 : Le SEM entre en matière sur une demande de naturalisation uniquement lorsque le candidat a procédé dans les délais au paiement anticipé des émoluments. Si le paiement anticipé n'a pas été effectué, le SEM classe la demande.

Al. 4 et 5 : Ces dispositions correspondent à l'actuel art. 6, al. 2 et 3, OE-LN. Les adaptations apportées sont donc uniquement de nature légistique.

Art. 28 Augmentation ou réduction des émoluments

Al. 1 : Cette disposition selon laquelle les émoluments peuvent être augmentés (jusqu'au double) ou réduits (de moitié au plus) correspond à l'actuel art. 5 OE-LN. L'adaptation apportée est donc uniquement de nature légistique.

Al. 2 : Toute augmentation ou réduction des émoluments selon l'al. 1 oblige le SEM à facturer ou rembourser ultérieurement au candidat toute différence éventuelle par rapport aux émoluments payés à l'avance (art. 27, al. 2).

Une baisse de l'émolument ne peut entrer en considération que si la charge administrative occasionnée est faible (par ex., en cas de non-entrée en matière sur la demande pour cause de non-respect des conditions formelles de naturalisation, ou encore de retrait de la demande de naturalisation avant le début de l'examen matériel). En conséquence, les émoluments à payer à l'avance sont perçus à fonds perdu, ce qui signifie que les émoluments sont dus dans leur intégralité indépendamment de l'issue de la procédure.

L'avantage de cette perception anticipée des émoluments à fonds perdu est que le SEM et les autorités cantonales compétentes se font toujours indemniser pour les charges administratives occasionnées, quand bien même la décision serait négative ou la demande retirée. Tel n'est pas le cas actuellement : le SEM perçoit un émolument de 300 CHF pour une décision négative rendue dans le cadre d'une procédure régie par le droit fédéral (art. 3, al. 1, let. d, OE-LN). Par ailleurs, le retrait d'une demande de naturalisation, qui fait souvent suite aux recommandations du SEM, n'a pas d'incidence financière (classement gratuit de la demande). Pourtant, dans ces deux situations, tant le SEM que l'autorité cantonale compétente (établissement du rapport d'enquête) ont en général déjà procédé à des investigations préalables approfondies. Cette charge administrative de la Confédération et des cantons est actuellement à peine couverte, voire pas du tout.

La perception des émoluments à fonds perdu implique que le SEM rende à l'avenir une décision ordinaire de classement concernant les émoluments lorsqu'une demande de naturalisation est retirée, qu'il n'entre pas en matière sur une demande ou qu'il rend une décision négative.

Art. 29 Encaissement en cas de libération de la nationalité suisse

Aujourd'hui, en cas de libération de la nationalité suisse, le SEM ne peut percevoir aucun émolument lui-même (art. 46, al. 3, LN). Il en va autrement des cantons, qui peuvent percevoir un émolument couvrant les coûts de l'examen d'une demande de libération (art. 46, al. 1, LN). Lors de la révision de la LN, la possibilité a été laissée aux cantons de prélever des émoluments (art. 40 nLN).

Les Suisses qui demandent à être libérés de la nationalité suisse sont domiciliés à l'étranger. Lorsque le canton prévoit un émolument de libération, c'est actuellement le SEM qui en assume la facturation et l'encaissement par l'intermédiaire de la représentation suisse à l'étranger. Ce procédé constitue une charge pour la Confédération, en particulier lorsqu'il faut envoyer des rappels pour les retards de paiement. Pour des raisons de rentabilité, il faut que les cantons soient à l'avenir responsables de l'encaissement lorsqu'ils prévoient de prélever un émolument de libération. Le projet prévoit une réglementation en ce sens.

Art. 30 Retrait de la nationalité

Le retrait de la nationalité constitue une mesure relevant du droit administratif qui s'applique aux personnes qui ont porté gravement atteinte aux intérêts de la Suisse et, de ce fait, menacent la sécurité du pays. En dépit de son caractère pénal, le retrait de la nationalité constitue une sanction administrative indépendante de la peine. Il concerne uniquement les citoyens suisses au bénéfice d'une double nationalité. La compétence en la matière appartient au SEM, qui doit d'abord recueillir l'assentiment du canton d'origine (art. 48 LN ; art. 42 nLN).

La genèse de l'art. 48 LN (et de l'art. 42 nLN) montre que le retrait de la nationalité doit permettre de protéger la neutralité et la souveraineté de la Suisse. La disposition légale correspondante découle à l'origine d'une ordonnance de nécessité édictée par le Conseil fédéral lors de la Seconde Guerre mondiale. Cette ordonnance prévoyait pour la première fois la possibilité de retirer la nationalité suisse aux doubles nationaux.⁵⁶ L'ordonnance de nécessité avait été édictée, en particulier, pour faire face à la menace national-socialiste. La réglementation issue de l'ordonnance de nécessité du Conseil fédéral a été reprise pratiquement sans changement dans la LN en vigueur du 29 septembre 1952 (art. 48 LN) et dans la nouvelle LN du 20 juin 2014 (art. 42 nLN).

Al. 1

Let. a : La let. a énonce les dispositions pénales du titre 13 du CP. Ces dispositions visent à protéger la souveraineté suisse et à préserver l'indépendance de la Suisse. Parmi les crimes et délits contre l'Etat énoncés figurent notamment : l'atteinte à l'indépendance de la Confédération (art. 266 CP), les entreprises et menées de l'étranger contre la sécurité de la Suisse (art. 266^{bis} CP), l'espionnage et le service de renseignements politiques (art. 272 CP), le service de renseignements économiques (art. 273 CP), le service de renseignements militaires (art. 274 CP), la mise en danger de l'ordre constitutionnel et les atteintes à l'ordre constitutionnel (art. 275 CP), la propagande subversive (art. 275^{bis} CP) et les groupements illicites (art. 275^{ter} CP). Le renvoi à diverses dispositions pénales du titre 13 du CP permet, d'une part, de tenir compte de la genèse de l'art. 48 LN et de l'art. 42 nLN (retrait de la nationalité pour cause de trahison) et, d'autre part, de définir les infractions contre les intérêts économiques de la Suisse.

Let. b : La nationalité peut également être retirée pour cause de crimes dans le cadre d'activités terroristes, d'extrémisme violent ou de criminalité organisée. Les éléments constitutifs d'infractions figurent déjà dans le commentaire relatif à l'art. 3, let. a à c. Le retrait de la nationalité doit cependant être soumis à des critères plus élevés que la naturalisation.

Let. c : Le génocide (art. 264 CP), les crimes contre l'humanité (art. 264a CP), les infractions graves aux conventions de Genève (art. 264c CP) et les crimes de guerre (art. 264d à 264h) constituent des crimes particulièrement graves commis contre la communauté internationale dans son ensemble. Un retrait de la nationalité se justifie donc au regard des biens juridiques protégés et des types de délits.

Let. d : L'art. 296 CP s'inscrit dans le cadre de l'exigence classique du droit international qui veut que le respect mutuel entre les Etats soit encouragé. Ainsi, chaque Etat doit avant tout veiller à ne pas dénigrer les institutions et les représentants des autres Etats. L'art. 296 CP vise en premier lieu à protéger les intérêts de la politique extérieure de la Suisse, c'est-à-dire à garantir que les relations entre la Suisse et des Etats étrangers ne soient pas mises en péril. Enfin, il importe d'assurer la sécurité de la Suisse et de préserver la paix, cette dernière pouvant être menacée par un outrage à un Etat étranger.⁵⁷

⁵⁶ RO 56 2027

⁵⁷ Rapport de la Commission des affaires juridiques du 18 août 2011 concernant 11.2016 Pétition Mouvement Citoyens Genevois. Pour une véritable liberté d'expression en Suisse (abrogation de l'art. 296 CP) disponible sous : https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2011/Rapport_de_la_commission_CAJ-E_11.2016_2011-08-18.pdf.

Al 2 : Le retrait de la nationalité présuppose une condamnation entrée en force. Lorsqu'une poursuite pénale ne peut aboutir en raison d'éléments de fait tangibles (par ex., système judiciaire dysfonctionnel dans des territoires conquis sous le contrôle d'armées de mercenaires terroristes ou des régions en proie à des guerres civiles) ou pour des raisons de preuves juridiques (absence de volonté politique ou d'aide juridique de la part de l'Etat où l'infraction a été commise), la nationalité peut être retirée sans condamnation entrée en force. L'al. 2 doit notamment recourir à la notion « not willing or able » du Statut de Rome de la Cour pénale internationale⁵⁸ : lorsqu'un Etat n'est pas la volonté, ou n'est pas en mesure, de mener une procédure pénale ou de répondre aux exigences d'une demande d'entraide judiciaire étrangère, l'impunité qui en résulte ne doit pas donner lieu à un traitement de faveur du coupable.

⁵⁸ RS 0.3121.1

*Ordonnance du 23 novembre 2005 sur les émoluments perçus en application de la loi sur la nationalité*⁵⁹

Les dispositions de l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la LN seront intégrées dans la nouvelle ordonnance d'exécution. En conséquence, ladite ordonnance peut être abrogée.

*Ordonnance du 20 décembre 2000 relative à l'introduction du passeport 2003*⁶⁰

Le 1^{er} mars 2010, le DFJP a introduit un nouveau passeport, le passeport 10 (aussi appelé passeport biométrique ou passeport électronique). Depuis cette date, seul ce modèle de passeport peut être délivré. Quant aux anciens passeports 03, ils sont encore en circulation et restent valables jusqu'à leur date d'échéance, en 2020 au plus tard. Les derniers passeports 85 ont pour leur part expiré fin 2007. L'ordonnance relative à l'introduction du passeport 2003 peut donc être abrogée. La validité des passeports 03 encore en circulation est régie par l'art. 5 de l'ordonnance sur les documents d'identité des ressortissants suisses (ordonnance sur les documents d'identité ; OLDI⁶¹).

*Ordonnance du 4 décembre 2009 sur le Service de renseignement de la Confédération*⁶²

Annexe 1, ch. 4.2.1

L'adaptation apportée est uniquement de nature légistique.

*Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative*⁶³

Art. 29, al. 1, et 30, al. 1 et 3

L'adaptation apportée est uniquement de nature légistique.

*Ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central sur la migration*⁶⁴

Art. 2, let. a, ch. 2

L'adaptation apportée est uniquement de nature légistique.

*Ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil*⁶⁵

Art. 41, let. e

L'adaptation apportée est uniquement de nature légistique.

*Ordonnance du 15 octobre 2008 sur le système informatisé de gestion et d'indexation de dossiers et de personnes de l'Office fédéral de la police*⁶⁶

Art. 7, al. 1, let. c

L'adaptation apportée est uniquement de nature légistique.

⁵⁹ RS 141.21

⁶⁰ RS 143.21

⁶¹ RS 143.11

⁶² RS 121.1

⁶³ RS 142.201

⁶⁴ RS 142.513

⁶⁵ RS 211.112.2

⁶⁶ RS 361.2