

Hopfenweg 21  
PF/CP 5775  
CH-3001 Bern  
T 031 370 21 11  
info@travailsuisse.ch  
www.travailsuisse.ch

DFJP  
Madame Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Palais fédéral  
Berne

Hanspetter.Blum@sem.admin.ch

Berne, le 18 novembre 2015

## **Projet d'ordonnance d'exécution relative à la loi sur la nationalité révisée Consultation.**

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous permettre d'exprimer notre avis sur le projet d'ordonnance et c'est volontiers que nous vous le faisons parvenir.

### **1. Considérations générales**

#### **1.1 Une marge d'appréciation trop large**

Le rapport explicatif du projet d'ordonnance rappelle que la mise en œuvre de la révision totale de la Loi sur la naturalisation a pour volonté de renforcer la tendance à examiner de manière plus détaillée l'intégration des requérants. Le nouveau droit pose, dès lors, des exigences beaucoup plus restrictives en matière d'examen pour les autorités compétentes. Dans le cadre du projet d'ordonnance actuel, il apparaît donc primordial de veiller à préserver certains principes fondamentaux comme le principe de proportionnalité et celui de non-discrimination. Or, à la lumière de plusieurs dispositions, il est accordé une marge d'appréciation beaucoup trop grande aux autorités pour évaluer l'intégration d'un requérant à la naturalisation, ce qui peut amener au non-respect de ces principes de base.

#### **1.2 Davantage de clarté et de transparence**

Par ailleurs, si des exigences plus strictes sont posées pour les candidats à la naturalisation, il faut également garantir une certaine transparence dans la pratique des

autorités et fixer des règles plus précises sur les limites que ces dernières ne devraient pas dépasser. À cet égard, l'introduction dans l'ordonnance d'un examen sur le respect des valeurs de la Constitution ouvre la porte à des possibilités d'abus et permettra aux autorités de s'insérer encore plus largement dans la sphère privée des individus. En effet, comment est-il possible de déterminer de manière objective l'adéquation des convictions profondes d'une personne avec les valeurs et principes de la Suisse ? Par quel moyen et procédé pourra-t-on obtenir des informations ? Comment ces informations seront-elles ensuite interprétées ? En outre, il est important de préciser que le but de la Constitution vise à garantir à chacun le respect de ses droits et non pas à sanctionner des personnes qui demandent l'accès à un droit. La Constitution n'a pas les mêmes buts et ne protège pas les mêmes intérêts que le Code Pénal, par exemple, qui lui est un instrument de sanction.

### **1.3 Des dispositions minimales plus souples**

Comme mentionné dans le rapport explicatif du projet d'ordonnance, les exigences du droit fédéral en matière de naturalisation ordinaire constituent des dispositions minimales, conformément à la répartition des compétences inscrite dans la Constitution fédérale. Ceci implique que les cantons disposent d'une marge de manœuvre importante pour évaluer les critères à la hausse. Dans ce contexte, il est donc nécessaire de revoir les exigences fixées par le droit fédéral vers le bas, afin de ne pas augmenter le seuil de durcissement que choisiront les cantons. Actuellement, certaines dispositions minimales telles qu'elles figurent dans le projet d'ordonnance fixent des seuils beaucoup trop élevés, en considérant la possibilité des cantons de fixer des exigences plus restrictives. À certains égards, on pourrait même se demander s'il ne serait pas plus judicieux de fixer des dispositions limitatives instaurant un seuil maximum à ne pas franchir en termes d'exigences requises.

### **1.4 Favoriser l'intégration plutôt que la restreindre**

De manière générale, il est possible d'observer que les critères qui sont fixés par l'ordonnance pourraient stigmatiser une certaine frange de la population qui s'intègre sur le marché du travail ou par d'autres moyens, mais qui ne dispose pas de ressources financières ou humaines pour atteindre un certain niveau de vie. C'est le cas notamment des personnes qui sont au bénéfice de l'aide sociale ou qui ont des dettes et de celles qui ont des connaissances linguistiques de base. Il existe pour ces personnes des exceptions prévues au refus de la naturalisation, mais ces exceptions sont examinées à la libre appréciation des autorités sans autres exigences. Ces personnes participent pourtant, dans la mesure de leurs moyens, à la vie en société et font preuve d'intégration. Elles devraient donc avoir la garantie que leur situation soit évaluée dans son ensemble, sans que leurs difficultés ne constituent un obstacle.

## **2. Commentaires par article de l'OE-LN**

### **2.1 Art. 4 Respect de la sécurité et de l'ordre publics**

L'al. 1 let. b de cet article prévoit que le non-accomplissement volontaire d'obligations de droit public ou privé constitue une atteinte à la sécurité et à l'ordre publics. Ainsi des arriérés d'impôts, de loyers, de primes d'assurance-maladie ou d'amendes pourraient

constituer des atteintes à la sécurité et à l'ordre publics. Cette considération est manifestement disproportionnée et le non-respect d'obligations de droit public ou privé ne devrait en aucun cas figurer au même titre que les autres exemples de violations énumérés aux let. a, b et d de l'alinéa 1. Dans le rapport explicatif, il est mentionné que « *les délits mineurs ne doivent, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, pas constituer un obstacle à la naturalisation lorsque les autres conditions à remplir pour obtenir la nationalité suisse sont indéniablement réunies* ». À noter que les arriérés d'impôts ou de loyers ne sont pas des délits et ne devraient pas être sanctionnés plus sévèrement. Par ailleurs, la volonté de sanctionner les personnes qui auraient des dettes enfreint trop sévèrement les libertés individuelles. Par conséquent, l'al. 1 let. b devrait être supprimé.

L'al. 3 prévoit l'exclusion de la naturalisation lorsqu'il existe une inscription au casier judiciaire suisse. Or, comme indiqué dans le rapport explicatif, le projet de mise œuvre de l'art. 121, al. 3 à 6, Cst. relatif au renvoi des étrangers criminels, prévoit que les jugements contenant une expulsion figurent dans le casier judiciaire jusqu'au décès de la personne concernée. Ceci aurait pour conséquence que les personnes qui reviennent en Suisse après leur expulsion et qui feraient preuve d'une excellente intégration n'auraient plus aucune chance de se naturaliser. Il faudrait donc absolument ajouter une exception à l'al. 3 incluant également ces cas particuliers.

## **2.2 Art. 5 Respect des valeurs de la Constitution**

Cette disposition pose un certain nombre de problèmes dans la mesure où elle circonscrit de manière très aléatoire les possibles violations de la Constitution et ne pose pas sur un pied d'égalité les suisses de naissance et ceux qui le sont devenus par naturalisation. La violation des principes de la Constitution peut intervenir à plusieurs degrés et sa constatation laisse une marge d'interprétation beaucoup trop large. De plus, le contrôle du respect de la Constitution pourrait impliquer des dérapages dans la procédure d'examen, selon le genre de questions posées par les examinateurs et laisserait une place trop importante à une interprétation subjective.

Par ailleurs, il faut imaginer que les questions qui touchent actuellement au respect de la Constitution restent floues tant au niveau juridique que politique. En effet, à titre d'exemple, la liberté d'expression et d'opinion trouve des limites face à la liberté individuelle, notamment pour garantir la protection des individus et la lutte contre les discriminations. La question de savoir où se trouve la limite de la liberté d'expression reste cependant floue. Il faut admettre que cette notion comporte un paradoxe lorsqu'elle s'examine à la lumière d'autres libertés. Une personne pourrait ainsi tenir des propos sans qu'il soit possible de déterminer clairement s'il y a eu atteinte à la liberté individuelle ou s'il y a eu exercice conforme de sa liberté d'expression.

De plus, la possibilité d'annuler une naturalisation en raison du non-respect de la déclaration de loyauté pose un frein à l'intégration des personnes naturalisées qui se verraient constamment sous le coup d'une menace de retrait de passeport suisse pour des raisons peu claires. Cette « épée de Damoclès » au-dessus de la tête des personnes naturalisées porterait atteinte à leur sentiment d'appartenance et de sécurité lié à l'acquisition de la nationalité.

Pour terminer, la liberté qui est donnée aux autorités compétentes de décider de la forme et du contenu de cette déclaration de loyauté ouvre la porte à des disparités cantonales trop grandes et à un manque d'égalité de traitement suivant les cantons. Ce qui n'est, par ailleurs, pas le cas pour les naturalisations facilitées ou de réintégration qui sont soumises à une seule déclaration de loyauté, puisque c'est le SEM qui en est compétent.

L'article 5 de l'ordonnance devrait être supprimé, car il est contre-productif et pourrait commettre plus de dégâts qu'il n'en prévient. Comme déjà indiqué dans les considérations générales, la Constitution est ici détournée de son but.

### **2.3 Art. 6 Attestation des compétences linguistiques**

Le niveau de langue exigé doit tenir compte de la situation globale de l'individu concerné. En effet, s'il est admis que le niveau de langue ne suffit pas seul à déterminer le niveau d'intégration, alors il doit être relativisé au regard d'autres aspects comme par exemple la participation à la vie économique. Il existe des corps de métiers dans lesquels le niveau de langue est moins exigeant que dans d'autres. Par exemple, une personne qui exerce un travail manuel où la langue n'est pas beaucoup utilisée n'a certainement pas besoin d'un niveau de langue B1 pour effectuer correctement son travail et être intégré, alors que ce pourrait être le cas d'une personne travaillant au sein d'une réception à la clientèle. Le niveau B1 pour la pratique orale de la langue comme seuil minimal pose donc un problème d'inégalité au sein des différents corps de métiers et, par conséquent, au sein des différentes couches sociales de la société. L'exigence d'un niveau de langue ne devrait pas servir à sélectionner, mais plutôt à évaluer au cas par cas si ce niveau est suffisant pour l'intégration sur le marché du travail et de manière générale. Il faudrait donc supprimer à l'article 6 la mention du niveau B1 comme seuil minimal et indiquer une flexibilité en fonction notamment des exigences professionnelles ou de la situation particulière de la personne. Dans le cas contraire, il faudrait établir le niveau A2.

Pour rappel, étant donné que les mesures définies par le droit fédéral ne constituent que des dispositions minimales et que les cantons demeurent libres de fixer des exigences plus restrictives, il apparaît d'autant plus important de fixer un seuil de niveau de langue plus bas.

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

Selon l'al. 3 de cette disposition, une personne qui perçoit une aide sociale dans les trois années précédant le dépôt de sa demande ou lors de sa naturalisation ne remplit pas les exigences relatives à la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation. Cette exigence est beaucoup trop restrictive, car elle ne concorde nullement avec la réalité des personnes soumises à l'aide sociale. En effet, il existe diverses raisons qui poussent les personnes à recourir à l'aide sociale, sans pour autant remettre en question leurs qualités d'intégration. Il se peut par exemple qu'à la suite d'un divorce, une femme avec enfants à charge se retrouve obligée de recourir à l'aide sociale, quand bien même elle exercerait une activité lucrative. La situation d'un étudiant qui ne dispose pas des revenus suffisants durant ses études et qui est obligé de recourir à l'aide sociale pour pouvoir les terminer représente également une situation particulière. L'aide sociale représente à certains égards un secours limité dans le temps qui favorise justement l'intégration. Il serait dès lors disproportionné de sanctionner toutes les personnes ayant

eu recours à cette aide pendant les 3 années précédant le dépôt d'une demande ou au moment même du dépôt.

Il faudrait supprimer la condition de l'aide sociale à l'article 7 de l'ordonnance ou, si cela n'est pas possible, mentionner au moins un alinéa qui prévoit le respect du principe de la proportionnalité de manière claire par un examen au cas par cas.

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

L'intégration relève principalement d'actes et d'efforts personnels qui dépendent de la volonté propre de chaque individu, lorsque celle-ci n'est pas entravée par un cadre juridique et institutionnel ou par un milieu familial et social oppresseurs. Une intégration réussie nécessite un investissement personnel déjà suffisamment intense qui ne devrait en rien supposer un investissement supplémentaire pour l'intégration d'autrui. De plus, il y a lieu d'admettre que l'intégration d'une personne produit de manière indirecte un effet positif sur les autres membres de sa famille, sans qu'il soit nécessaire d'exiger des actes concrets de sa part. L'intégration ne doit pas être une contrainte mais un choix qui permette à tout un chacun de faire usage de ses droits. L'exemple positif que donne une personne intégrée sur les autres membres de sa famille constitue déjà en soi un encouragement, sans qu'il faille exiger des actes concrets. À défaut de cela, la notion d'intégration serait détournée de son sens.

Dans les commentaires du rapport explicatif concernant la pratique actuelle des autorités pour évaluer l'encouragement de l'intégration des membres de la famille, il est donné l'exemple du requérant qui s'oppose à l'intégration de sa femme dans la société suisse. Cet exemple fait référence à un comportement qui va encore plus loin que le simple fait de rester passif. Or, encouragement ne signifie pas empêchement. Il serait donc disproportionné de mettre sur pied d'égalité une personne qui freine de manière ostentatoire l'intégration des membres de sa famille avec une personne qui n'a simplement pas le temps ou les moyens d'investir du temps dans l'aide à l'apprentissage d'une langue, par exemple.

Le seuil du caractère contraignant qu'implique la notion d'encouragement devrait donc être abaissé, afin de permettre une évaluation plus conforme à la réalité et de ne pas faire endosser au requérant le poids de la responsabilité de l'intégration des membres de sa famille. Dans ce but, l'article 8 devrait être modifié dans le sens suivant :

*« Le requérant encourage l'intégration des membres de sa famille conformément à l'art. 12, let. e, LN lorsqu'il ne crée pas sciemment des obstacles à : (...) »*

## **2.6 Art. 9 Dérogations aux critères d'intégration**

Les cas particuliers qui permettent de déroger aux critères d'intégration ne constituent pas une mesure protectrice suffisante, dans la mesure où une marge d'appréciation relativement large est donnée aux autorités compétentes. À ce stade, la dérogation ne devrait pas être formulée sous la forme potestative mais impérative. Ainsi l'art. 9 devrait être remanié de la manière suivante :

*« L'autorité compétente tient compte de manière appropriée de la situation particulière du requérant lors de l'appréciation des critères d'intégration énumérés aux art. 6 et 7. Ainsi **des dérogations sont prévues** lorsque le requérant ne peut pas les remplir ou ne peut les remplir que difficilement : (...) »*

## **2.7 Art. 11 Liens étroits avec la Suisse**

Pour apprécier la notion de liens étroits, il est indiqué que le requérant doit avoir effectué au moins trois séjours en Suisse d'une durée minimale de cinq jours au cours des six années précédant le dépôt de la demande. Cette exigence ne prend pas en compte les situations particulières où les coûts du trajet peuvent constituer un obstacle financier et rendre, par conséquent, moins fréquentes les possibilités de voyager. Des cas de maladie ou d'empêchements pour d'autres raisons peuvent aussi rendre impossible le respect de la condition posée par l'alinéa 1 let. a de l'art. 11. Par ailleurs, il se peut que le requérant ait effectué moins de trois séjours, mais que durant ses séjours il soit resté pendant des périodes relativement longues en Suisse. L'appréciation des liens étroits avec la Suisse sous l'angle du séjour en Suisse peut donc s'avérer disproportionnée et la mention de l'alinéa 3 n'est pas suffisante pour limiter ce risque.

L'art. 11 al. 1 let. a devrait être supprimé. Subsidiairement, il devrait être reformulé de manière à permettre un examen au cas par cas :

*« Le requérant a des liens étroits avec la Suisse, s'il :*  
a. *a effectué des séjours suffisants en Suisse au cours des six années ayant précédé le dépôt de la demande. **Sont réservées les situations où le requérant est empêché de voyager pour des raisons financières, familiales ou de santé ;** »*

## **2.8 Art. 14 Dépôt et examen des demandes en cas de séjour en Suisse et art. 15 Dépôt et examen des demandes en cas de séjour à l'étranger**

La mention « si nécessaire » dans les deux articles 14 et 15 de l'ordonnance laisse une marge de manœuvre trop importante aux autorités pour décider d'effectuer des enquêtes supplémentaires. Cela aurait comme conséquence un allongement injustifié dans le temps de certaines procédures. Il apparaît donc judicieux, afin d'éviter les abus et conformément au principe de la transparence, de rajouter dans les articles 14 et 15 la mention suivante :

*« Le SEM doit fournir une motivation suffisante et informer le requérant des raisons qui poussent à établir une nouvelle enquête. »*

## **2.9 Art. 20 Enquêtes relatives à une annulation**

En cas d'annulation de la naturalisation facilitée acquise suite au mariage avec une personne de nationalité suisse, il devrait y avoir un examen automatique des conditions d'acquisition du permis d'établissement ou du permis du séjour. Il faudrait rajouter cette mention dans cet article.

## **2.10 Art. 25 Emoluments perçus**

L'al. 3 let. a de cet article prévoit un montant maximum de 350 Francs au plus pour l'établissement du rapport d'enquête par le canton de domicile, suivant l'ampleur du travail. Etant donné que l'élaboration de la déclaration de loyauté prévue à l'art. 5 al. 2 de l'ordonnance peut être librement décidée par les autorités cantonales, il peut y avoir une différence de traitement administratif d'un canton à l'autre engendrant également des frais variés. Or, le choix de la forme et du contenu décidé pour l'élaboration de la déclaration de loyauté ne devrait pas influencer la charge de travail, afin de garantir une égalité de traitement.

## **2.11 Art. 28 Augmentation ou réduction des émoluments**

De manière générale, la possibilité de réduire ou d'augmenter les émoluments n'apparaît pas réglementée de manière claire et n'est pas suffisamment transparente. Il devrait y avoir une grille annexée des frais que peuvent occasionner certaines procédures. Par ailleurs, comme mentionné au sujet de l'article 25, les frais qu'engendre la déclaration de loyauté peuvent être inégaux d'un canton à un autre, sans que cela ne soit justifié. Afin de limiter les frais, il faudrait donc prévoir des exigences plus claires et laisser moins de liberté aux cantons pour les frais liés aux enquêtes. Cet argument plaide également en faveur de la suppression de la déclaration de loyauté à l'art. 5 de l'ordonnance.

Au vu de tout ce qui précède, il y a lieu de considérer que plusieurs des articles de la OE-LN devraient être remaniés, afin d'en faciliter leur application et de permettre un meilleur respect des droits.

En vous remerciant de prendre en considération notre avis, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, nos salutations distinguées.

Adrian Wüthrich



Président

Hélène Agbémégnah



Responsable du dossier  
politique de migration