



Prise de position du HCR relative à
la révision totale de loi fédérale sur
l'acquisition et la perte de la nationalité suisse
(loi sur la nationalité, LN)

Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein
www.unhcr.ch / www.unhcr.org

Introduction

1. Le Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés soumet la présente prise de position en sa qualité d'organisation à laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies a confié la tâche de veiller à la protection internationale des réfugiés et des autres personnes relevant de sa compétence ainsi que de soutenir les gouvernements dans la recherche de solutions durables pour les réfugiés¹. Comme indiqué dans son Statut, le HCR exécute son mandat de protection internationale, notamment, « en poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications »². Cette tâche de surveillance est réaffirmée à l'art. 35 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (« Convention de Genève »)³. Cet article dispose que « les États contractants s'engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [...] et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention ». Le même engagement est également inscrit à l'art. II du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés (« Protocole de 1967 »)⁴. L'interprétation des dispositions de la Convention de Genève et du Protocole de 1967 faite par le HCR est généralement reconnue comme contraignante. Fort de 60 ans d'expérience dans la surveillance et l'application des instruments internationaux relatifs aux réfugiés, le HCR donne aux États des indications juridiques et d'interprétation dans le cadre de décisions relatives au droit des réfugiés.

2. Il y a lieu de relever à ce propos que la compétence du HCR couvre non seulement les réfugiés au sens de la Convention de 1951 mais s'étend aussi à toutes les personnes qui ont besoin d'une protection internationale. Ceci inclut les personnes qui se trouvent hors de leur État d'origine par suite de conflits armés ou de graves troubles de l'ordre public constituant une menace pour leur vie, leur intégrité physique, leur liberté et leur sécurité personnelle.

3. En outre, l'Assemblée générale de l'ONU a confié au HCR la responsabilité de protéger les personnes apatrides ainsi que de réduire et de prévenir les cas d'apatridie⁵. Elle a en expressément demandé au HCR de

¹ Cf. *Statut de l'office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, Résolution 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, Annexe, UN Doc A/1775, article 1, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html>.

² *Idem*, paragraphe 8(a).

³ *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, en vigueur depuis le 21 avril 1954, ratifiée par la Suisse le 21 janvier 1955, RS 0.142.30, disponible à : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/i1/0.142.30.fr.pdf>.

⁴ *Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés*, en vigueur depuis le 4 octobre 1967, ratifié par la Suisse le 20 mai 1968, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html>.

⁵ Assemblée générale de l'ONU, Résolution A/RES/50/152, 9 février 1996, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, confirmé dans d'autres résolutions, notamment A/RES/61/137, 25 janvier 2007, disponible à : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/502/66/PDF/N0650266.pdf?OpenElement>, A/RES/62/124, 24 janvier 2008, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html> et A/RES/63/148, 27 janvier 2009, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

« fournir aux États intéressés des services techniques et consultatifs pour l'élaboration et l'application de lois sur la nationalité »⁶. L'Assemblée générale a en outre confié au HCR le rôle spécifique prévu à l'art. 11 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (« Convention de 1961 »)^{7,8}. Le comité exécutif du HCR a demandé à ce que des conseils techniques relatifs à la législation sur la nationalité et toute autre législation pertinente en vue d'adopter et d'appliquer des garanties conformes aux principes fondamentaux du droit international soient fournis afin d'éviter les cas d'apatridie découlant du déni ou de la privation arbitraire de la nationalité⁹. Le HCR dispose donc d'une compétence directe et a un intérêt pour les lois édictées par les États qui ont une incidence sur la prévention ou la réduction des cas d'apatridie, y compris à ce qu'elles soient rédigées en conformité avec le droit international en matière des droits de l'homme et de la protection des apatrides, tel qu'il figure notamment dans la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (« Convention de 1954 »)¹⁰.

4. Le HCR remercie le Suisse de l'avoir invité à faire part de ses observations concernant la révision totale de la loi sur la nationalité et soumet par la présente ses commentaires, dans l'exercice de ses compétences. Le HCR espère que cette prise de position sera utile au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale suisses dans leur examen de l'avant-projet et que les inquiétudes et remarques résumées dans les conclusions seront étudiées avec toute l'attention nécessaire. Les commentaires du HCR sur la proposition de révision totale de la loi sur la nationalité se limitent aux conséquences possibles pour les personnes relevant de la compétence du HCR. Elles ne concernent pas les étrangères et étrangers en général.

5. La présente prise de position se concentre donc sur les aspects suivants de la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité suisse :

- les conditions matérielles et formelles de l'intégration,
- la procédure de naturalisation,
- la naturalisation facilitée ainsi que
- la réduction des cas d'apatridie.

⁶ Assemblée générale de l'ONU, Résolution A/RES/50/152, 9 février 1996, al. 15, cf. *supra*, note 5.

⁷ *Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie*, 30 août 1961, disponible à : http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/6_1_1961_francais.pdf.

⁸ L'art. 11 de la *Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie* (cf. *supra*, note 7) prévoit « la création, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, dès que possible après le dépôt du sixième instrument de ratification ou d'adhésion, d'un organisme auquel les personnes se croyant en droit de bénéficier de la présente Convention pourront recourir pour examiner leur demande et pour obtenir son assistance dans l'introduction de la demande auprès de l'autorité compétente ».

⁹ Comité exécutif du HCR, *Conclusion No. 106 (LVII – 2006) sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides*, paragraphes (i) et (j); disponible à : www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4649c28f2

¹⁰ *Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides*, disponible à : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/i1/0.142.40.fr.pdf>.

Observations générales

6. La révision totale de la loi fédérale sur la nationalité suisse poursuit plusieurs buts. Elle vise notamment à assurer une large cohérence avec la nouvelle loi sur les étrangers¹¹ en ce qui concerne les exigences posées aux étrangers en matière d'intégration et de connaissances linguistiques, ainsi qu'à améliorer les instruments de prise de décision déterminant l'octroi de l'autorisation de naturalisation. De plus, les exigences cantonales et communales relatives à la durée de résidence exigée doivent être harmonisées, les procédures simplifiées et concertées et les rôles des cantons et de la Confédération clarifiés. La nécessité de réviser la loi sur la nationalité résulte, selon le rapport explicatif du Département de justice et police (DFJP)¹², avant tout de la récente révision totale du droit des étrangers et des nombreuses révisions de la loi sur la nationalité, qui ont graduellement nui à sa lisibilité et à sa compréhension.

Prévention en cas d'apatridie

7. Bien que le droit des naturalisations et de la nationalité soit une part du noyau de la souveraineté nationale, ce domaine du droit touche à des questions essentielles des droits de l'homme ainsi qu'à des thèmes du droit international des réfugiés et des apatrides. En droit international, le principe de la prévention des cas d'apatridie est reconnu comme le corollaire logique du droit à une nationalité¹³. Ces deux principes figurent dans de multiples instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme. Ainsi, l'art. 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁴ dispose que « *tout individu a droit à une nationalité* » et que « *nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité* »¹⁵. S'agissant

¹¹ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), RS 142.20, disponible à : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/142.20.fr.pdf>.

¹² Département fédéral de justice et police, *Rapport explicatif concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN)*, p. 2, disponible à : <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1726/Bericht.pdf>.

¹³ Cf. notamment le commentaire relatif à l'art. 4 du *Projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États et commentaires y relatifs*, disponible à : http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/3_4_1999_francais.pdf, cf. ég. Weis, Paul, *The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 1961*, réédité par la Division de la Protection internationale du HCR, tiré de l'*International and Comparative Law Quarterly*, octobre 1962.

¹⁴ Assemblée générale de l'ONU, Résolution 217 A (III), 10 décembre 1948, disponible à : <http://www.un.org/fr/documents/udhr/>.

¹⁵ Le droit à une nationalité est notamment inscrit dans la *Convention internationale du 18.12.1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3980.html>. La *Convention du 18.12.1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, en vigueur depuis le 3 septembre 1981, ratifiée par la Suisse le 27 mars 1997, RS 0.108, disponible à : www.admin.ch/ch/f/rs/i/0.108.fr.pdf, la *Convention internationale du 21.12.1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, en vigueur depuis le 4 janvier 1969, ratifiée par la Suisse le 29 novembre 1994, RS 0.104,

des enfants, l'art. 24 al. 3 du Pacte II de l'ONU¹⁶ et l'art. 7 de la CIDE¹⁷ prévoient expressément le droit de chaque enfant à acquérir une nationalité. De manière générale, on peut dire que les traités relatifs aux droits de l'homme contiennent une large palette de droits y relatifs, garantis à tous, donc aussi aux réfugiés et aux apatrides.

8. Le principe de la prévention des cas d'apatridie est également traité de manière plus détaillée dans certaines conventions telle que la Convention de 1961¹⁸. Cette dernière prévoit que les États signataires de cette convention s'engagent à prévoir dans leur législation des mécanismes de protection évitant les situations d'apatridie à la naissance ou à un moment ultérieur de la vie de la personne concernée. La compétence, en droit interne, de réglementer la nationalité est ainsi précisée et encadrée par différentes obligations de droit international¹⁹. Le HCR base ses commentaires sur les

disponible à : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/i1/0.104.fr.pdf>, la *Convention du 20.2.1957 sur la nationalité de la femme mariée*, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/topic,459d17822,459d17a32,3ae6b3708,0.html> et la *Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées*, disponible à : <http://www2.ohchr.org/french/law/disabilities-convention.htm> contiennent également des dispositions à ce sujet. Au niveau régional, la *Convention européenne du 6 novembre 1997 sur la nationalité*, disponible à : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/166.htm>, consacre le droit à une nationalité. Parmi les instruments internationaux et régionaux cités, un grand nombre contient aussi des dispositions relatives à la prévention des cas d'apatridie.

¹⁶ Cf. art. 24 al. 3 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (Pacte II de l'ONU), en vigueur depuis le 23 mars 1976, ratifié par la Suisse le 18 juin 1992, RS 0.103.2, disponible à : http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_103_2/index.html.

¹⁷ Cf. art. 7 de la *Convention sur les droits de l'enfant (CIDE – Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant)*, en vigueur depuis le 2 septembre 1990, ratifiée par la Suisse le 24 février 1997, RS 0.107, disponible à : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/i1/0.107.fr.pdf>.

¹⁸ Au jour de la rédaction du présent texte, 37 États avaient ratifié la Convention de 1961.

¹⁹ Ces dispositions sont concrétisées dans les *Projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États* et commentaires y relatifs disponible à :

http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/3_4_1999_francais.pdf.

Cf. également la *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États* disponible à :

<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/200.htm>, ainsi que de multiples

Résolutions et Conclusions de l'Assemblée générale de l'ONU, cf. notamment A/RES/49/169, 24 février 1995, disponible à : <http://www.unhcr.fr/4b30a4b2e.html>,

A/RES/50/152, 9 février 1996, cf. *supra*, note 5, A/RES/59/34, 10 décembre 2004, disponible à : <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r59fr.htm>,

A/RES/61/137, 25 janvier 2007, cf. *supra*, note 5, et A/RES/62/124, 24 janvier 2008, cf. *supra*, note 5, et du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, cf. Résolution du Conseil des droits de l'homme

7/10 du 27 mars 2008, disponible à : http://ap.ohchr.org/documents/F/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_10.pdf,

« Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité », cf. à ce sujet aussi déjà l'art. 1 de la *Convention de la Haye concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité*,

disponible à : [http://www.diplomatie.gouv.mc/315Diplomatie/wwwnew.nsf/0/9f502ff4aa330129c1257370002c77bd/\\$FILE/D_Inter_OS_1999_18061937-003.pdf](http://www.diplomatie.gouv.mc/315Diplomatie/wwwnew.nsf/0/9f502ff4aa330129c1257370002c77bd/$FILE/D_Inter_OS_1999_18061937-003.pdf) : « Il appartient à chaque État de

déterminer par sa législation quels sont ses nationaux. Cette législation doit être admise par les autres États, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité. »

principes sous-jacents des dispositions de droit international public. Ceux-ci sont la référence par rapport à laquelle on évalue la législation sur la nationalité et son application dans les États.

9. Le HCR se félicite à ce propos de l'adhésion envisagée de la Suisse à la Convention européenne sur la nationalité²⁰ ainsi qu'à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États²¹, ces deux Conventions contenant des dispositions servant à éviter l'apatridie. Compte tenu de la situation juridique de la Suisse et du caractère mondial inhérent à la thématique, la Suisse, a à tous le moins, le besoin, si non la nécessité, de s'aligner sur les normes internationales et européennes.

10. La Convention de 1961 est actuellement le seul instrument mondial dédié à la prévention des cas d'apatridie. Son contenu reste aussi actuel qu'au jour de sa conclusion. L'Assemblée générale de l'ONU a souligné à plusieurs reprises le rôle déterminant des États dans la protection des apatrides et la prévention des cas d'apatridie. Elle a notamment enjoint les États, de manière répétée, à adhérer aux Conventions de 1954 et de 1961 et à entreprendre d'autres activités afin de réduire et d'éviter les cas d'apatridie²². Cette requête est également soutenue par le Comité exécutif du HCR qui encourage les États à « à envisager d'adhérer à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie »²³.

11. Le HCR considère donc que la perspective de révision totale de la loi sur la nationalité offre l'opportunité d'adapter la Constitution et les lois suisses de sorte que l'adhésion à la Convention de 1961 puisse coïncider avec la mise en œuvre de ce projet de loi. Récemment, le Liechtenstein s'est, parmi d'autres, décidé à adhérer à la Convention²⁴. Une adhésion de la Suisse en 2011 aurait en outre une valeur symbolique car cette année sera celle du 50^e anniversaire de l'adoption de la Convention.

L'obligation de naturalisation facilitée pour les réfugiés et les apatrides non-réfugiés

12. En plus des dispositions susmentionnées de droit international public, en droit des réfugiés, l'art. 34 de la Convention de Genève oblige les États parties à « *faciliter, dans toute la mesure possible, l'assimilation et la*

²⁰ Convention européenne sur la nationalité, STE no. 166, disponible à : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/166.htm>.

²¹ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États, cf. *supra*, note 19.

²² Cf. *supra*, note 5.

²³ Comité exécutif du HCR, *Conclusion No. 106 (LVII – 2006) sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides*, cf. *supra*, note 9.

²⁴ Principauté du Liechtenstein, communiqué de presse « Rechte der Staatenlosen » du 6 mai 2009, disponible à : http://www.liechtenstein.li/liechtenstein_main_sites/portal_fuerstentum_liechtenstein/fl-staat-staat/fl-staat-aussenpolitik/fl-staat-aussenpolitik-aktuell/fl-staat-aussen-politik-aktuell-presse.htm?&show=15&pmid=126254.

naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure possible, les taxes et les frais de cette procédure ». L'art. 32 de la Convention de 1954 contient une obligation similaire relative aux apatrides en général.

13. On trouve une disposition semblable à l'art. 6 par. 4 let. g de la Convention européenne sur la nationalité²⁵, libellé en ces termes : « *Chaque État Partie doit faciliter dans son droit interne l'acquisition de sa nationalité par les personnes suivantes : [...] apatrides et réfugiés reconnus qui résident légalement et habituellement sur son territoire.* » Dans le rapport explicatif du Conseil de l'Europe relatif à la Convention²⁶ figurent quelques exemples de conditions plus favorables applicables à ces personnes, dont la réduction de la durée de résidence requise, des exigences moins rigoureuses en matière de connaissance de la langue, une procédure plus simple et des frais de procédure moins élevés²⁷. D'autres recommandations relatives à la naturalisation facilitée figurent encore dans la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie²⁸.

14. De nombreux États ont repris, en substance, ces dispositions dans leur ordre juridique interne, en réduisant les délais d'attente et les émoluments perçus dans la procédure de naturalisation ou encore supprimé l'exigence de la renonciation à la nationalité du pays d'origine. Par ailleurs, selon une pratique établie dans les pays de l'UE, le temps écoulé lors du séjour en qualité de demandeur d'asile est déduit du délai d'attente applicable aux réfugiés avant qu'ils ne puissent demander leur naturalisation. Parmi les États prévoyant des délais d'attente réduits pour les réfugiés reconnus comme tels et les apatrides, on peut citer l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie et la Suède. En France et en Irlande, les réfugiés et les apatrides peuvent en outre être dispensés d'exigences matérielles telles que par exemple les connaissances linguistiques.

15. Le HCR rappelle à ce propos que les réfugiés ne peuvent pas demander la protection de leur pays d'origine et que le pays d'accueil ne peut garantir une protection suffisante aux réfugiés que dans les limites de son propre territoire. Cette restriction de la protection et des droits des personnes est une raison supplémentaire pour laquelle les réfugiés devraient bénéficier d'allègements des conditions de naturalisation. En ce qui concerne les apatrides, la situation est souvent similaire. La Suisse ayant ratifié tant la Convention de Genève sur les réfugiés que la Convention de 1954, elle est

²⁵ Convention européenne sur la nationalité, cf. supra, note 20.

²⁶ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif concernant la Convention européenne sur la nationalité*, disponible à : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/166.htm>.

²⁷ À ce propos, cf. ég. : HCR, *Note du HCR sur l'intégration des réfugiés dans l'Union européenne*, mai 2007, p.11, disponible à : <http://www.unhcr.fr/4acf419b22.html> ; Rosa da Costa, *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*, HCR Legal and Protection research series, juin 2006, POLAS/2006/02; p. 188; disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44bb9b684.html>.

²⁸ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Recommandation no. R(99) 18 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie* ; disponible à : <http://www.unhcr.fr/4b151d02e.html>.

liée par leurs clauses. Le HCR constate cependant que ni la version actuelle de la loi sur la nationalité ni la révision totale prévue ne contiennent de tels allègements, hormis ceux applicables aux enfants apatrides, qui relèvent du champ d'application de l'art. 23.

16. Le HCR relève par ailleurs qu'en Suisse, étant donné qu'une naturalisation implique l'acquisition non seulement de la nationalité suisse mais aussi du droit de cité cantonal et communal, les obstacles administratifs à la naturalisation sont de manière générale déjà élevés. À la connaissance du HCR, aucun autre État européen ne prévoit une procédure aussi ardue. Les frais administratifs élevés liés à cette procédure constituent pour les réfugiés et apatrides une difficulté particulièrement importante. Il n'est en outre pas rare que ces personnes aient besoin d'une aide spéciale pour comprendre les structures administratives et mener à bien leurs démarches. C'est un argument de plus en faveur d'une facilitation, dans toute la mesure du possible, de la naturalisation de ces personnes. Le HCR encourage la Suisse à suivre l'exemple d'autres États et à envisager, dans la refonte de ses dispositions de droit interne, de faciliter l'acquisition de la nationalité par des personnes réfugiées. L'art. 23 de la nouvelle loi sur la nationalité peut être considéré comme un bon exemple d'une telle naturalisation facilitée.

17. Le HCR signale que l'expérience dans les opérations de grande envergure concernant les réfugiés montre qu'en général, après un séjour prolongé dans l'État de refuge, on ne peut plus s'attendre à ce que les réfugiés retournent dans leur État d'origine. Cette affirmation se fonde sur le constat qu'après une certaine période, la plupart des réfugiés ont dans une large mesure déplacé le centre de leur vie économique et sociale de l'État d'origine à l'État de refuge et que, par conséquent, on ne saurait raisonnablement exiger de leur part un nouveau changement de milieu de vie. Ce principe est également pris en compte dans la Convention Genève sur les réfugiés, qui est clairement axée sur la recherche de solutions durables. Conformément à l'obligation de l'art. 34 de cette convention, imposant aux États membres, de faciliter dans toute la mesure possible l'assimilation et la naturalisation des réfugiés, il semble judicieux de tenir compte de ce constat en accordant une claire priorité au séjour permanent et à l'intégration permanente dans l'État de refuge, lesquels trouvent leur aboutissement juridique dans la naturalisation²⁹.

18. Le HCR défend de longue date le point de vue selon lequel les droits des personnes dont le besoin de protection a été reconnu devraient comprendre la protection des droits civiques, politiques, sociaux et économiques fondamentaux et ce, dans la même mesure que celle accordée aux personnes correspondant à la définition du réfugié de la Convention de Genève sur les réfugiés car leur besoin de protection internationale est tout aussi impérieux - et dure souvent aussi longtemps - que le besoin de protection des réfugiés.

²⁹ HCR, *Note du HCR sur l'intégration des réfugiés dans l'Union européenne*, p.11, cf. *supra*, note 27; Rosa da Costa, *Rights of Refugees in the Context of Integration*, p. 186, cf. *supra*, note 27. Conformément aux normes de bonnes pratiques, cette dernière étude recommande de ne pas exiger un séjour supérieur à cinq ans.

19. Le HCR serait donc très favorable à ce que la Suisse profite de l'occasion de la révision totale pour revoir la distinction opérée dans le droit suisse et élever le niveau de protection des personnes protégées à titre subsidiaire en ce qui concerne le droit de séjour, afin de l'aligner sur celui des réfugiés. Une telle harmonisation se justifie notamment par le fait que les personnes au bénéfice d'une admission provisoire demeurent souvent de nombreuses années en Suisse et devraient avoir les mêmes perspectives d'intégration et de naturalisation que les réfugiés.

Remarques concernant les articles proposés dans la révision totale

I. Conditions relatives à l'intégration

20. L'avant-projet propose de modifier la loi sur la nationalité comme suit :

Article 9 Conditions formelles

L'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation présuppose que lors du dépôt de sa demande, le requérant :

- a. est titulaire d'une autorisation d'établissement, et
- b. apporte la preuve qu'il a séjourné en Suisse pendant huit ans, dont l'année ayant précédé le dépôt de la demande.

Article 33 Séjour

¹ Au sens de la présente loi, on entend par séjour de l'étranger en Suisse un séjour conforme aux dispositions légales sur les étrangers.

² Est pris en compte lors du calcul de la durée du séjour en Suisse tout séjour effectué au titre d'une autorisation d'établissement, d'une autorisation de séjour ou d'une admission provisoire.

³ Le séjour n'est pas interrompu lorsque l'étranger quitte la Suisse pour une courte durée avec l'intention d'y revenir.

21. Aux termes de l'art. 9 de l'avant-projet, l'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation présuppose que lors du dépôt de sa demande, le requérant soit titulaire d'une autorisation d'établissement et qu'il apporte la preuve qu'il a séjourné en Suisse pendant huit ans, dont l'année ayant précédé le dépôt de la demande. Selon le rapport explicatif, cette règle est basée sur le principe que l'acquisition de la nationalité constitue l'ultime étape de l'intégration, raison pour laquelle elle peut être soumise à la condition que le candidat dispose du statut le plus stable conféré par le droit des étrangers, soit l'autorisation d'établissement. Elle a également pour but de stimuler une

intégration rapide. L'art. 33 correspond en substance à l'art. 36 de l'actuelle loi sur la nationalité et dispose que tout séjour effectué au titre d'une autorisation d'établissement, d'une autorisation de séjour ou d'une admission provisoire est pris en compte lors du calcul de la durée du séjour.

22. Le HCR salue l'abaissement de la condition formelle de durée du séjour, de douze ans actuellement à huit ans, tout en signalant que ce délai plus court n'est pas inhabituel en comparaison internationale et que l'exigence d'une autorisation d'établissement peut, dans les faits, avoir pour incidence de le prolonger dans une mesure considérable.

23. Les réfugiés qui n'obtiennent en Suisse qu'une admission provisoire ou les personnes ayant besoin de protection à un autre titre qui bénéficient d'un tel statut sont désavantagées par rapport aux personnes bénéficiant du plein statut de réfugié, car ces personnes mettent en règle général bien plus de temps à obtenir une autorisation d'établissement. Les demandes d'octroi d'une autorisation de séjour déposées par des personnes admises à titre provisoire ne peuvent faire l'objet d'un examen approfondi qu'après cinq ans (art. 84 al. 5 LETr) et le délai d'attente jusqu'à l'autorisation d'établissement dure, conformément l'art. 34 al. 2 let. a LETr, généralement dix ans de plus.

24. Le HCR souligne à cet égard que la reconnaissance de la qualité de réfugié par un État n'a qu'un effet déclaratoire et non constitutif. Le HCR se permet de signaler que le séjour en tant que réfugié commence, selon le droit international, dès l'entrée sur le territoire, de sorte que pour les réfugiés et les personnes qui se voient accorder une admission provisoire en qualité de réfugié, la durée totale du séjour est déjà couverte par l'obligation inscrite à l'art. 34 de la Convention de Genève et devrait donc, du point de vue du droit international, être prise en compte, afin d'éviter un conflit avec cet article. Or, selon l'avant-projet de révision totale, la durée du séjour, conforme au droit international, d'un réfugié pendant la procédure d'asile suisse n'est pas prise en compte. Le début de la période prise en compte dépend en outre de la durée de la procédure d'asile, sur laquelle le réfugié n'a pratiquement aucune influence. Une telle disposition rendrait même la naturalisation plus difficile pour les personnes relevant de la compétence du HCR. Il y a par ailleurs lieu de respecter l'interdiction de soumettre les réfugiés à un régime plus défavorable que celui applicable aux étrangers en général, telle qu'elle figure à l'art. 7 al. 1 de la Convention de Genève.

25. Aux termes de l'art. 7 al. 1 de la Convention de Genève, tout État contractant est tenu d'« accorder [...] aux réfugiés le régime qu'il accorde aux étrangers en général ». La non-imputation de la durée du séjour pendant la procédure d'asile, indépendamment du résultat de celle-ci, aurait pour effet de soumettre les réfugiés à des conditions plus sévères que les autres étrangers, dont le séjour régulier est entièrement pris en compte. Le HCR déplore donc que l'avant-projet ne prévoie plus l'imputation de la durée de séjour des requérants d'asile en Suisse pendant la procédure. Selon le concept du droit des réfugiés, il s'agit d'un séjour qui, à tout le moins en cas de décision positive, devrait être reconnu comme conforme au droit. Le HCR souligne également que, si la durée du séjour en tant que requérant d'asile n'est pas

imputée, les personnes dont la procédure d'asile a duré plus longtemps sans faute de leur part sont défavorisées, ce qui ne saurait être l'intention du législateur.

26. Le HCR relève par ailleurs qu'avec l'exigence élevée de l'autorisation d'établissement, la Suisse appliquerait un critère plus strict que la plupart des pays européens qui l'entourent. La France, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Norvège n'exigent ainsi qu'une autorisation de séjour ou de travail, la législation des Pays-Bas prévoyant en outre un examen de l'existence de motifs s'opposant à un établissement de durée indéfinie. Bien qu'elles soumettent la naturalisation à la titularité d'une autorisation d'établissement, la Suède et l'Autriche facilitent néanmoins la naturalisation des réfugiés. Egalement en Allemagne, où l'autorisation d'établissement est requise mais où la naturalisation est déjà octroyée impérativement après 3 ans, sous réserve de motifs de révocation. Dans le contexte européen, le HCR a recommandé d'octroyer aux réfugiés un titre de séjour permanent après trois ans au plus, afin que les réfugiés obtiennent un statut sûr qui leur permette de devenir autonomes et de mieux s'intégrer dans la société, ainsi que dans le monde du travail de leur pays de séjour. Le HCR propose donc de leur accorder un titre de séjour permanent soit immédiatement soit, au plus tard, à l'expiration du titre initial. Des droits équivalant à un séjour de longue durée doivent également être accordés aux membres de la famille³⁰.

27. Comme exposé plus haut, il est probable que, dans de nombreux cas, le temps écoulé jusqu'à la possibilité de déposer une demande de naturalisation soit nettement supérieur à huit ans. Dans ce contexte, le HCR souhaite mettre en avant des points délicats de l'avant-projet quant à la conformité à la Convention européenne sur la nationalité, dont l'art. 6 dispose que chaque État Partie doit prévoir dans son droit interne, pour les personnes qui résident légalement et habituellement sur son territoire, la possibilité d'une naturalisation et que, parmi les conditions de la naturalisation, il ne doit pas prévoir une période de résidence dépassant dix ans avant le dépôt de la demande. Cette exigence est indépendante des dispositions susmentionnées relatives à la facilitation de la naturalisation pour les réfugiés et les apatrides.

28. Comme il l'a exprimé précédemment, le HCR prie donc instamment la Suisse de reconnaître la durée du séjour en qualité de requérant d'asile et de faciliter l'acquisition de l'autorisation d'établissement pour toutes les personnes relevant de la compétence du HCR. Les personnes admises à titre provisoire, dont la durée du séjour pendant la procédure ne peut plus être prise en compte, courent en particulier le risque de subir en pratique des délais d'attente beaucoup trop longs avant l'octroi du permis d'établissement.

³⁰ Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304/12 du 30.9.2004), p. 42, disponibles à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44ca0d504.html>.

II. Les critères d'évaluation de l'intégration

29. L'avant-projet propose de modifier la loi sur la nationalité comme suit :

Article 11 Conditions matérielles

L'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation présuppose que le requérant :

- a. se soit intégré de manière réussie;
- b. soit familiarisé avec les conditions de vie en Suisse;
- c. ne mette pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Article 12 Critères d'intégration

¹ Une intégration réussie se manifeste en particulier par :

- a. le respect de la sécurité et de l'ordre publics;
- b. le respect des principes fondamentaux de la Constitution;
- c. l'aptitude à communiquer dans une langue nationale, et
- d. la volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation.

² La situation des personnes qui, pour des raisons psychiques ou physiques, ne remplissent pas les critères d'intégration prévus à l'al. 1, let. c et d, est prise en compte de manière appropriée.

30. Les conditions matérielles prévues pour l'autorisation de naturalisation délivrée par la Confédération sont une intégration réussie, la familiarisation avec les conditions de vie en Suisse et que le candidat ou la candidate ne mette pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. L'art. 12 de l'avant-projet précise la notion d'intégration réussie. Aux termes de cet article, une intégration réussie se manifeste en particulier par le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des principes fondamentaux de la Constitution, l'aptitude à communiquer dans une langue nationale et la volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation. Conformément à l'art. 12 al. 2, il peut être dérogé à ces exigences si une personne ne peut y satisfaire pour des raisons psychiques ou physiques.

31. Le HCR reconnaît la nécessité des états de mettre l'accent sur l'intégration comme condition préalable à l'octroi de la citoyenneté, ce que son Comité exécutif, dans sa Conclusion no 104 (LVI) relative à l'intégration sur place³¹, spécifie en ces termes : « *l'intégration sur place dans le contexte des réfugiés est un processus dynamique et complexe à double sens qui requiert les efforts de toutes les parties concernées, y compris la volonté des réfugiés*

³¹ Comité exécutif du HCR, *Conclusion No. 104 (LVI – 2005) relative à l'intégration sur place* disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4649c5ec2.html>.

de s'adapter à la société hôte sans devoir abandonner leur propre identité culturelle et la disponibilité de la part des communautés hôtes et des institutions publiques à accueillir les réfugiés et à satisfaire les besoins d'une population plurielle ». Il y encourage par ailleurs vivement les États à « s'employer activement à la solution de l'intégration sur place lorsqu'elle est adéquate et réalisable et lorsqu'elle tient compte des besoins et des vues des réfugiés et de leurs communautés d'accueil ».

32. Il ressort en outre de la genèse de l'art. 34 de la Convention de Genève que les représentants des États ont traité de la nécessité de l'intégration. Sous le mot-clé « assimilation », il a été convenu que les réfugiés devraient avoir un droit et l'accès à la procédure de naturalisation s'ils souhaitent une assimilation aussi poussée dans le pays d'accueil. Il n'y a par conséquent pas lieu d'instaurer une obligation pour les États de naturaliser les réfugiés³². Les délégués étaient dès lors d'accord sur le fait que les procédures menant à la naturalisation et ayant pour but de la faciliter requièrent des efforts des deux parties concernant la mise à disposition de possibilités d'intégration, d'une part et l'exploitation de celles-ci, d'autre part. Les modifications envisagées par la Suisse étant fortement axées sur le succès de l'intégration des candidats à la naturalisation, le HCR souhaite rappeler à la Suisse que l'intégration est un processus réciproque.

33. Le HCR souhaite par ailleurs signaler que la naturalisation ne devrait pas être considérée uniquement comme l'aboutissement d'une intégration réussie mais bien comme une partie intégrante de celle-ci et comme une incitation supplémentaire. Ainsi, la condition de l'intégration réussie et le critère y relatif, tel qu'il est défini dans le rapport explicatif, semblent être des exigences élevées qui pourraient confronter les personnes relevant de la compétence du HCR à certaines difficultés, notamment les réfugiés traumatisés et ceux ayant des besoins particuliers de protection. L'art. 12 al. 2 de l'avant-projet de loi sur la nationalité contient certes une clause protectrice selon laquelle les personnes en incapacité non fautive de s'intégrer sont dispensées de satisfaire à ces critères mais les conditions d'applicabilité de cette exception, telles qu'elles sont décrites dans le rapport explicatif, sont très strictes.

34. Un élément central de l'évaluation du succès de l'intégration est manifestement celui de l'intégration économique. Dans la conjoncture actuelle et compte tenu des difficultés supplémentaires qui se posent aux réfugiés et apatrides dans la recherche d'un emploi en raison de leur statut, un tel critère pourrait constituer un obstacle supplémentaire³³, en particulier parce que les employeurs, peut-être parce qu'ils ne connaissent pas le statut et les droits

³² Comité spécial de l'ONU pour les réfugiés et les apatrides, *Comité spécial pour les réfugiés et les apatrides, Compte rendu analytique de la trente-neuvième séance, tenue au Palais des Nations, à Genève, le lundi 21 août 1950, à 15 heures*, E/AC.32/RS.39, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c1ec.html> ; cf. ég. James Hathaway, *The rights of refugees in international law*, Cambridge 2005, p. 983 ss.

³³ Cf. à ce propos également HCR, *Note du HCR sur l'intégration des réfugiés dans l'Union européenne*, p. 9, cf. *supra*, note 27, et Rosa da Costa, *Rights of Refugees in the Context of Integration*, p. 186, cf. *supra*, note 27.

des personnes qui en bénéficient, hésitent à confier un poste à une personne en admission provisoire. Les jeunes, en particulier, peuvent être confrontés à des difficultés dans la recherche d'une place d'apprentissage, lorsque leur titre de séjour ne couvre pas la durée de la formation. Compte tenu de la situation particulière des réfugiés, qui sont, de fait, privés de la protection de leur pays d'origine, le HCR considère que le point central de l'examen de l'opportunité de naturaliser un réfugié ne devrait pas résider dans la seule intégration économique mais dans l'ensemble de la situation du candidat à l'intégration. L'examen devrait notamment porter sur les questions des suites de la persécution antérieure et d'autres restrictions susceptibles d'entraver et/ou d'avoir entravé l'intégration économique. Pour satisfaire aux critères de l'art. 34 de la Convention de Genève, il faudrait, selon le HCR au moins prévoir une généreuse clause d'exception.

35. Le HCR est clairement d'avis que le respect de la sécurité et de l'ordre publics peut figurer parmi les critères d'octroi de la citoyenneté. Ce critère devrait cependant correspondre à la définition qui en est faite dans les actes juridiques internationaux (p.ex. l'art. 33 al. 2 de la Convention de Genève) et en droit européen (cf. p.ex. l'art. 24 al. 1 de la directive « qualification », qui exige que l'octroi d'un titre de séjour ne soit refusé à un réfugié que lorsque des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public s'y opposent). En droit international ainsi qu'en droit européen, qui a une grande influence au niveau local, les critères permettant d'admettre une telle mise en danger de la « *sécurité et de l'ordre publics* » sont généralement très stricts. En ce qui concerne les termes de sécurité et d'ordre publics de la Convention de Genève sur les réfugiés, le HCR signale qu'il ressort clairement des travaux préparatoires que les rédacteurs pensaient ici uniquement aux menaces graves à la sécurité nationale³⁴. Atle Grahl-Madsen, un éminent spécialiste du droit des réfugiés, a résumé en ces termes les discussions des rédacteurs de la Convention de Genève sur ce point : « De manière générale, la notion de 'sécurité nationale' ou de 'sécurité du pays' est invoquée face à des faits d'une certaine gravité, qui menacent directement ou indirectement la Constitution, le gouvernement, l'intégrité territoriale ou la paix extérieure du pays concerné.³⁵ » À l'instar de l'art. 32 al. 1 de la Convention de Genève, ce

³⁴ Cf. Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur statut des réfugiés et des apatrides, *Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur statut des réfugiés et des apatrides : Compte-rendu analytique de la seizième séance*, 23 novembre 1951, A/CONF.2/RS.16, disponible à : <http://www.unhcr.fr/4b151d081d.html>.

³⁵ Cf. HCR, *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, octobre 1997, disponible à : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4785ee9d2>. De même, Walter Kälin affirme à ce sujet que l'art. 33 (2) de la convention sur les réfugiés couvre des actes tels que la tentative de renverser le gouvernement du pays hôte par la violence ou par d'autres moyens illégaux, les activités contre un autre État susceptibles d'entraîner des mesures de représailles contre le pays hôte, ainsi que les actes de terrorisme et d'espionnage et que la « sécurité nationale » ne peut être compris qu'en ce sens que « le réfugié ne peut être renvoyé dans l'État persécuteur que s'il met sérieusement en péril les fondements de l'ordre public du pays hôte voire l'existence même de ce pays. » Walter Kälin, *Das Prinzip des non-refoulement. Das Verbot der Zurückweisung, Ausweisung und Auslieferung von Flüchtlingen in den Verfolgerstaat im Völkerrecht und im schweizerischen Landesrecht*, Diss., Berne – Francfort-sur-le-Main 1982.

terme est ainsi soumis à une interprétation stricte³⁶. S'agissant de « *l'ordre public* », il convient de relever que ce terme, au sens où il est employé à l'art. 32 de la Convention de Genève, désigne une infraction pénale si grave qu'elle constitue une violation de l'ordre public et l'examen du cas concret doit impérativement aboutir à la conclusion que l'auteur pourrait entraver le maintien de l'ordre public. Dans cette mesure, le terme apparaissant dans l'avant-projet de « *respect de la sécurité et de l'ordre publics* » prête, à tout le moins, à confusion. Le HCR signale que lorsque des termes clairement définis en droit international sont employés dans la législation nationale, ils doivent correspondre aux mêmes exigences, de sorte à prévenir l'insécurité juridique. Dans sa définition du terme, le rapport explicatif met l'accent sur le respect de l'ordre juridique suisse, le contenu et le sens devant toutefois encore être précisés dans la nouvelle ordonnance sur la nationalité. Il cite toutefois ensuite, pour illustrer la notion « *d'ordre public* », des exemples concrets d'états de fait, comprenant aussi des infractions de moindre gravité. Au vu de cette non-conformité de la définition prévue du terme à celle qui lui est attribuée en droit international, le HCR recommande de revoir le terme de « *respect de la sécurité et de l'ordre publics* » figurant à l'art. 12 al. 1 let. a de l'avant-projet et de le remplacer par un autre, afin d'éviter une insécurité juridique.

36. Concernant le respect de l'ordre juridique suisse, le HCR relève que les infractions pénales devraient être exclues du droit des étrangers, compte tenu de la situation particulière des personnes relevant de la compétence du HCR. Les infractions bagatelles ne devraient pas non plus conduire à l'exclusion de la naturalisation. La non-naturalisation des personnes relevant de la compétence du HCR qui auraient commis des infractions pénales représente de fait, pour ce groupe de personnes, généralement privées de la protection de leur pays d'origine, une peine supplémentaire. Un critère similaire doit par ailleurs déjà être examiné lors de l'octroi de l'autorisation d'établissement « C », de sorte qu'il paraît superflu, hormis les cas dans lesquels un trouble grave de la sécurité et de l'ordre publics se produit après l'octroi de l'autorisation d'établissement « C », d'inclure (à nouveau) ce critère dans la procédure de naturalisation.

37. Quant aux connaissances linguistiques, que le HCR considère également comme déterminantes dans un processus d'intégration réussi, il convient de rappeler la composition homogène de la population réfugiée. La persécution au sens de la Convention de Genève sur les réfugiés concerne souvent des personnes préétablies par leur âge, une maladie ou un handicap et pour lesquelles il pourra parfois s'avérer très difficile de justifier des connaissances linguistiques requises. Un allègement de ces conditions relatives aux connaissances linguistiques est ainsi également prévu dans le rapport concernant la Convention européenne sur la nationalité³⁷.

³⁶ Cf. HCR, « Note sur l'expulsion des réfugiés » (EC/SCP/3), disponible à : <http://www.unhcr.fr/4b30a57de.html>.

³⁷ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif concernant la Convention européenne sur la nationalité*, al. 52 ; cf. *supra*, note 26.

38. Bien que HCR considère admissible d'exiger des prestations d'intégration, les conditions devraient être fixées et définies de telle sorte que la situation individuelle du requérant puisse toujours être dûment prise en compte. Au vu de ce qui précède, la révision totale ne semble, en sa version actuelle, pas tenir suffisamment compte de cette nécessité, sachant en particulier que les réfugiés sont des personnes qui ne possèdent aucune nationalité ou pas de nationalité effective.

III. La procédure de naturalisation

39. L'avant-projet propose de modifier la loi sur la nationalité comme suit :

Article 13 Procédure de naturalisation

¹ Le canton désigne l'autorité à laquelle la demande de naturalisation doit être adressée.

² Lorsque le canton et, si le droit cantonal le prévoit, la commune peuvent garantir l'octroi du droit de cité, ils transmettent la demande de naturalisation à l'Office fédéral des migrations (ODM).

³ Si toutes les conditions formelles et matérielles sont remplies, l'ODM accorde l'autorisation fédérale de naturalisation et la transmet à l'autorité cantonale de naturalisation, qui rend la décision de naturalisation

Article 15 Procédure cantonale

¹ Le droit cantonal régit la procédure aux échelons cantonal et communal.

² Il peut prévoir qu'une demande de naturalisation soit soumise au vote de l'assemblée communale.

Article 16 Obligation de motiver la décision

¹ Tout rejet d'une demande de naturalisation doit être motivé.

² Une demande de naturalisation ne peut être rejetée par les électeurs que si elle a fait l'objet d'une proposition de rejet motivée.

Article 17 Protection de la sphère privée

¹ Les cantons veillent à ce que les procédures de naturalisation cantonale et communale n'empiètent pas sur la sphère privée.

² Les données suivantes sont communiquées aux électeurs:

- a. la nationalité du requérant;
- b. la durée de son séjour;
- c. les informations indispensables pour déterminer si le requérant remplit les conditions de la naturalisation, notamment celles concernant la réussite de son intégration.

³ Les cantons tiennent compte du cercle des destinataires lorsqu'ils choisissent les informations visées à l'al. 2.

40. La demande doit toujours être déposée auprès du canton ou de la commune. Une fois que le canton et, si le droit cantonal le prévoit, la commune ont garanti l'octroi du droit de cité, la demande de naturalisation est transmise à l'Office fédéral des migrations. Le but de cette disposition est d'éviter la transmission à la Confédération de demandes auxquelles le canton ou la commune est défavorable. Le libellé des articles 15, 16 et 17 a été repris à l'identique de celui des articles 15a, 15b et 15c de l'actuelle loi sur la nationalité. Aux termes de l'art. 15, la décision relative à une naturalisation peut être soumise au vote de l'assemblée communale. L'art. 16 oblige à motiver les décisions négatives, même si elles ont été rendues par les électeurs. L'art. 17 règle la protection de la sphère privée des candidats et candidates et spécifie quelles données doivent être communiquées aux électeurs, à savoir notamment la nationalité et la durée de séjour des requérants ainsi que les informations indispensables pour déterminer si le requérant remplit les conditions de la naturalisation.

41. Le HCR salue l'intention de la Suisse de clarifier la procédure de naturalisation et d'en faire explicitement un acte administratif avec des possibilités de recours. La procédure semble toutefois dans l'ensemble plutôt compliquée, notamment en raison de la structure fédérale de la Suisse, et il existe un risque que les critères de naturalisation soient à l'avenir encore interprétés de manière très variée. De ce point de vue, le HCR estime qu'il serait indiqué de réexaminer et de simplifier les dispositions correspondantes.

42. Le HCR est préoccupé par le fait que l'art. 17 al. 2 let. c de l'avant-projet ne spécifie pas de manière suffisamment claire les données visées. Le HCR signale en outre que la nécessité de protéger les données est particulièrement grande en ce qui concerne les réfugiés dont le besoin de protection a été reconnu de manière générale, notamment en vertu de la loi sur l'asile, qui prévoit une protection correspondante. À cet égard, une prudence particulière est de mise dans la transmission d'informations personnelles, d'autant plus que ce besoin de protection persiste même après un séjour prolongé et qu'il est nécessaire de tenir compte de la situation particulière des personnes traumatisées. Le HCR invite donc la Suisse à mettre davantage l'accent sur cette question dans l'article et d'accorder aux intérêts des réfugiés la priorité face aux besoins d'information de la communauté qui décide de la naturalisation.

IV. La naturalisation facilitée

43. L'avant-projet propose de modifier la loi sur la nationalité comme suit :

Article 20 Conditions matérielles

¹ La naturalisation facilitée suppose que le requérant remplisse les critères d'intégration fixés à l'art. 12.

² La naturalisation facilitée suppose en outre que le requérant ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

³ Si le requérant ne séjourne pas en Suisse, les conditions prévues aux al. 1 et 2 s'appliquent par analogie.

Article 25 Compétence et procédure

¹ L'ODM statue sur la naturalisation facilitée après avoir consulté le canton.

² Le Conseil fédéral règle le déroulement de la procédure et peut prescrire que les personnes séjournant en Suisse doivent présenter la demande auprès de l'autorité de naturalisation du canton de domicile, lequel effectue les enquêtes puis transmet la demande à l'ODM.

44. Selon l'avant-projet, la naturalisation facilitée suppose que le requérant remplisse les mêmes critères que pour la naturalisation ordinaire. En outre, la naturalisation facilitée suppose que le requérant ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Le rapport explicatif du DFJP souligne toutefois que dans la pratique, il faut prendre en considération qu'il doit y avoir un rapport raisonnable entre le degré d'intégration et la durée de séjour en Suisse, la durée de résidence exigée pour la naturalisation facilitée étant d'ordinaire beaucoup plus courte que pour la naturalisation ordinaire. La naturalisation facilitée relève en premier lieu de la compétence de l'ODM. Afin de rationaliser la procédure, il est toutefois possible de prescrire par voie d'ordonnance que les personnes séjournant en Suisse doivent présenter la demande auprès de l'autorité de naturalisation du canton de domicile.

45. Eu égard aux explications ci-dessus relatives à l'obligation de prévoir une naturalisation facilitée pour les réfugiés et les apatrides non-réfugiés, le HCR rappelle que tant la Convention de Genève sur les réfugiés que la Convention de 1954 obligent les États à faciliter la naturalisation des personnes couvertes par la Convention correspondante. Cette obligation n'a cependant été reprise ni dans la version actuelle de la loi sur la nationalité ni dans l'avant-projet de révision totale. La seule exception est celle de la naturalisation facilitée prévue pour les enfants apatrides. Le HCR prie la Suisse de suivre l'exemple d'autres États et d'envisager, dans la révision de ces règles de droit interne, la possibilité d'une acquisition facilitée de la nationalité pour les réfugiés et apatrides, l'art. 23 pouvant être considéré comme un bon exemple d'une telle naturalisation facilitée.

V. Apatrides

46. L'avant-projet propose de modifier la loi sur la nationalité comme suit :

Article 23 Enfant apatride

¹ Un enfant apatride mineur peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a séjourné au total cinq ans en Suisse, dont l'année précédant le dépôt de la demande.

² Tout séjour en Suisse conforme aux dispositions légales sur les étrangers est pris en compte.

³ L'enfant naturalisé acquiert le droit de cité cantonal et communal de son lieu de résidence.

47. Les enfants apatrides ont accès à la procédure de naturalisation après un séjour d'au moins cinq ans en Suisse, indépendamment de leur statut du point de vue du droit des étrangers. Tout séjour conforme aux dispositions légales sur les étrangers est pris en compte.

48. Le HCR constate que l'avant-projet maintient la naturalisation facilitée pour les enfants apatrides. Le HCR se félicite de cette facilitation, qui constitue un exemple de bonne mise en œuvre de la Convention de 1954, bien qu'elle ne s'applique malheureusement, tel que mentionné plus haut, qu'au cas des enfants. Le HCR salue en outre la mention dans le rapport explicatif de la possibilité, pour un enfant étranger mineur disposant *de jure* de la possibilité d'acquérir la nationalité de son « pays d'origine » mais qui en serait *de facto* empêché, de déposer une demande de naturalisation facilitée.

49. Cette réglementation signifie cependant aussi que les enfants apatrides doivent attendre de nombreuses années avant d'obtenir la nationalité suisse, même s'ils sont nés en Suisse. Le HCR regrette que les enfants apatrides n'acquissent pas la nationalité suisse à la naissance mais doivent au contraire passer des années dans une situation d'insécurité juridique. Le HCR incite dans ce contexte à mieux prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans sa Conclusion générale no 108 sur la protection internationale³⁸, le Comité exécutif du HCR souligne « *l'importance de défendre le droit de chaque enfant à acquérir une nationalité, surtout lorsque l'enfant risque en cas contraire d'être apatride, et d'envisager, quand il convient, de faciliter la naturalisation des apatrides y résidant habituellement et légalement conformément à la législation nationale.* » Le HCR renvoie en outre aux buts primordiaux de la Convention de 1961 et de la Convention européenne sur la nationalité, selon lesquelles il est nécessaire de prévenir les cas d'apatridie et chaque personne a droit à une nationalité³⁹.

50. En tous les cas cependant, le pouvoir d'appréciation prévu à l'art. 23 de l'avant-projet n'est pas conforme aux textes de la Convention de 1961 et de la Convention européenne. L'art. 6 dispose qu'un apatride a droit (suite à une demande en ce sens) à être naturalisé après un séjour de cinq ans au plus. Le passage en question est libellé comme suit « *Chaque Etat Partie doit prévoir dans son droit interne l'acquisition de sa nationalité par les enfants nés sur son territoire qui n'acquièrent pas à la naissance une autre nationalité. Cette nationalité sera accordée : de plein droit à la naissance; ou par la suite, aux enfants qui sont restés apatrides, sur demande souscrite, suivant les*

³⁸ Comité exécutif du HCR, Conclusion générale No. 108 (LIX – 2008) sur la protection internationale, disponible à : <http://www.unhcr.fr/4b30a27812.html>.

³⁹ Cf. à ce sujet également Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Recommandation CM/Rec(2009)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la nationalité des enfants* (adoptée par le Comité des Ministres le 9 décembre 2009, lors de la 1073e réunion des Délégués des Ministres), disponible à : <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1563557&Site=CM>.

modalités prévues par le droit interne de l'État Partie, auprès de l'autorité compétente, par l'enfant concerné ou en son nom. Cette demande peut être subordonnée à la résidence légale et habituelle sur son territoire pendant une période qui précède immédiatement le dépôt de la demande, ne dépassant pas cinq années. » L'énoncé de l'art. 1 de la Convention de 1961 ne prévoit pas non plus de pouvoir d'appréciation dans la décision, de sorte que le HCR propose d'adapter l'article prévu en conséquence.

VI. Perte / Retrait / Libération

51. L'avant-projet propose de modifier la loi sur la nationalité comme suit :

Chapitre 2 : Perte par le seul effet de la loi

Article 5 Par annulation du lien de filiation

Lorsque le lien de filiation entre l'enfant et le parent qui lui a transmis la nationalité suisse est annulé, l'enfant perd la nationalité suisse, à moins qu'il ne devienne ainsi apatride.

Article 6 Par adoption

¹ Le mineur suisse, adopté par un étranger, perd la nationalité suisse par l'adoption lorsqu'il acquiert de ce fait la nationalité de l'adoptant ou l'a déjà.

² Il n'y a pas de perte de la nationalité suisse lorsque l'adoption crée un lien de filiation également à l'égard d'un père ou d'une mère de nationalité suisse ou qu'un tel lien subsiste après l'adoption.

³ Lorsque l'adoption est annulée, la perte de la nationalité suisse est réputée non intervenue.

Article 7 Ensuite de la naissance à l'étranger

¹ L'enfant né à l'étranger de parents dont l'un au moins est suisse perd la nationalité suisse lorsqu'il atteint l'âge de 22 ans s'il a encore une autre nationalité, à moins que, jusqu'à cet âge, il n'ait été annoncé à une autorité suisse à l'étranger ou au pays, qu'il ne se soit annoncé lui-même ou qu'il n'ait déclaré par écrit vouloir conserver la nationalité suisse.

² Les enfants de celui qui a perdu la nationalité suisse en vertu de l'al. 1 perdent également la nationalité suisse.

³ Est notamment considérée comme une annonce au sens de l'al. 1 toute communication des parents, de la parenté ou de connaissances en vue d'inscrire l'enfant dans les registres de la commune d'origine, de l'immatriculer ou de lui faire délivrer des papiers de légitimation.

⁴ Celui qui, contre sa volonté, ne s'est pas annoncé ou n'a pas souscrit une déclaration, en temps utile, conformément à l'al. 1, peut le faire encore valablement dans le délai d'une année à partir du jour où l'empêchement a pris fin.

Section 2 : Retrait

Article 42 Conditions (du retrait)

L'ODM peut, avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, retirer la nationalité suisse et le droit de cité cantonal et communal à un double national si sa conduite porte une atteinte grave aux intérêts ou au renom de la Suisse.

Article 37 Demande de libération et décision

¹ Tout ressortissant suisse est, à sa demande, libéré de la nationalité suisse s'il ne séjourne pas en Suisse et s'il a une nationalité étrangère ou l'assurance d'en obtenir une. L'art. 31 s'applique par analogie aux mineurs.

² La libération est prononcée par l'autorité du canton d'origine.

³ Le droit de cité cantonal et communal, de même que la nationalité suisse, se perdent lors de la notification de l'acte de libération.

Article 38 Enfants compris dans la libération

¹ Les enfants mineurs soumis à l'autorité parentale du requérant sont compris dans sa libération; les enfants de plus de 16 ans ne le sont toutefois que s'ils y consentent par écrit.

² Ils doivent également résider hors de Suisse et avoir une nationalité étrangère acquise ou assurée.

52. La perte par effet de la loi est réglée aux art. 5 à 7 de la loi. Ces trois articles définissent trois états de fait entraînant la perte automatique de la nationalité, soit l'annulation du rapport de filiation, l'adoption d'un mineur par un étranger, pour autant que le mineur acquière de ce fait la nationalité de l'adoptant, ainsi que la naissance à l'étranger, si l'enfant né à l'étranger a encore une autre nationalité et ne s'est pas annoncé à une autorité suisse ni n'a exprimé par écrit son désir de conserver la nationalité avant d'atteindre l'âge de 22 ans. Conformément à l'art. 42, l'ODM peut retirer la nationalité suisse à un double national si sa conduite porte une atteinte grave aux intérêts ou au renom de la Suisse et si le canton d'origine a donné son accord. Un ressortissant suisse peut, à sa demande, être libéré de la nationalité suisse, selon les art. 37 et 38 s'il ne séjourne pas en Suisse et s'il a une nationalité étrangère ou l'assurance d'en obtenir une. Les mineurs peuvent être compris dans la demande de libération.

53. Le HCR prend connaissance que, selon les art. 5 et 7 de l'avant-projet, la nationalité suisse ne peut être perdue que si la personne concernée a une autre nationalité et qu'il est donc garanti qu'elle ne deviendra pas apatride. Le HCR prend en outre connaissance avec satisfaction de la règle de l'art. 6 al. 3 de l'avant-projet selon laquelle, en cas d'adoption, la perte de la nationalité suisse est réputée non intervenue en cas d'annulation de l'adoption. De plus, le retrait de la nationalité suisse ne s'applique, conformément à l'art. 42, qu'aux doubles nationaux. Le HCR salue expressément ces moyens mis en place pour prévenir les cas d'apatridie.

54. En ce qui concerne la libération de la nationalité prévue aux art. 37 ss de l'avant-projet, le HCR signale que dans certains pays, des personnes sont devenues apatrides parce qu'une nationalité assurée n'a en définitive pas été reconnue, après que la personne avait été libérée de sa nationalité antérieure. Le HCR encourage ainsi la Suisse à introduire, comme le font d'autres États, une clause protectrice annulant la perte de la nationalité suisse et replaçant la personne concernée dans la même situation que si elle n'avait jamais perdu la nationalité si cette personne n'a pas reçu de nouvelle nationalité après l'expiration d'un certain délai, comme l'art. 6 al. 3 de l'avant-projet le prévoit pour le cas de l'adoption.

Conclusions

55. Le HCR salue les efforts déployés par la Suisse en vue de créer avec la nouvelle loi sur la nationalité une procédure de naturalisation plus simple, plus compréhensible et décrite de manière plus précise. De même, le HCR accueille avec satisfaction la diminution de la durée minimale de séjour à huit ans. Le HCR se félicite en outre de l'intention de la Suisse d'adhérer à la Convention européenne sur la nationalité et d'adopter les conditions légales correspondantes.

56. En ce qui concerne les personnes relevant de la compétence du HCR pour lesquelles une naturalisation est envisageable (réfugiés et apatrides), le HCR déplore toutefois la péjoration probable des conditions que ces groupes de personnes doivent remplir pour prétendre à une naturalisation, d'une part car il leur sera désormais nécessaire de disposer d'une autorisation d'établissement, laquelle sera souvent difficile à obtenir en particulier pour les réfugiés bénéficiant d'une admission provisoire et, d'autre part, parce que la durée de la procédure d'asile ne sera désormais plus imputée sur la durée à prendre en compte.

57. En droit international des réfugiés, la reconnaissance de la qualité de réfugié est déclaratoire et non constitutive. Ceci signifie que les réfugiés séjournent légitimement, selon le droit des réfugiés, dans un État dès leur entrée sur le territoire, raison pour laquelle ce temps devrait, du point de vue du droit international, aussi être imputé à la durée de séjour. De surcroît, il y a lieu de respecter l'interdiction de la discrimination par rapport aux étrangers en général, telle qu'elle figure à l'art. 7 al. 1 de la Convention de Genève.

58. Le HCR regrette que la Suisse, dans son avant-projet de révision de la loi sur la nationalité, ne prévoise pas de reprendre l'engagement, inscrit à l'art. 34 de la Convention de Genève sur les réfugiés et à l'art. 32 de la Convention de 1954, de faciliter l'intégration des réfugiés et des apatrides « dans toute la mesure du possible ». Cette obligation ressort également de l'art. 6 al. 4 let. g de la Convention européenne sur la nationalité. Le HCR propose donc à la Suisse de s'inspirer à ce sujet de la pratique de la plupart

des autres États européens, qui prévoient au moins certains allègements pour les réfugiés, afin d'honorer cet engagement. La possibilité d'une naturalisation facilitée pour les réfugiés et les apatrides devrait être garantie.

59. Le HCR propose par ailleurs à la Suisse, eu égard aux recommandations et injonctions émises dernièrement par l'Assemblée générale de l'ONU et par le Comité exécutif du HCR à cet égard, de saisir l'occasion de la révision totale pour mettre en place les conditions juridiques à une adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Une adhésion en 2011, 50^e année d'existence de la Convention, serait un signe réjouissant dans le cadre des démarches de la communauté internationale visant à prévenir et à réduire les cas d'apatridie.

60. S'agissant de la libération de la nationalité, le HCR signale que dans certains cas, il est arrivé que de telles personnes deviennent apatrides. Le HCR incite donc la Suisse à introduire, comme d'autres États, une clause protectrice semblable à l'art. 6 al. 3 de l'avant-projet également pour les cas dans lesquels une personne est devenue apatride après avoir été libérée de la nationalité suisse.

Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein
mars 2010