



# UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## Recommandations du HCR en lien avec la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité suisse

Le HCR a été chargé par l'Assemblée générale des Nations Unies de veiller à la protection internationale des réfugiés, des apatrides et d'autres personnes relevant de sa compétence ainsi que de soutenir les gouvernements dans leur recherche de solutions durables pour les réfugiés et de superviser la mise en pratique du droit international des réfugiés. En outre, l'Assemblée générale des Nations Unies a délégué au HCR la responsabilité d'assurer la protection des personnes apatrides et de prévenir et de diminuer les cas d'apatridie. En vertu de sa compétence, le HCR se prononce au sujet de la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité suisse.

**Les traités internationaux** ratifiés par la Suisse **contraignent**, entre autres, les États à **faciliter autant que possible la naturalisation des réfugiés et des apatrides et à accélérer la procédure de naturalisation**<sup>1</sup>. En conséquence, plusieurs pays européens prévoient une durée de séjour, requise pour la naturalisation des réfugiés, des apatrides et des autres personnes à protéger, sensiblement inférieure<sup>2</sup>. En Suisse cependant, on ne trouve de tels allègements ni dans la version actuelle du droit de la nationalité, ni dans la révision totale proposée<sup>3</sup>. Au contraire, à travers les modifications prévues dans le cadre de la révision totale du droit de la nationalité, les conditions de naturalisation pour les réfugiés, les apatrides et les autres personnes à protéger ont même été durcies.

Ainsi, l'autorisation fédérale de naturalisation peut seulement être octroyée si le requérant dispose d'une **autorisation d'établissement**. En contrepartie, selon la proposition du Conseil fédéral, la durée de séjour requise devrait être abaissée de douze à huit ans dont une année précédant directement le dépôt de la demande. En revanche, selon l'avis du Conseil national, il y a lieu d'exiger une **durée de séjour** de dix ans, dont trois dans les cinq dernières années précédant le dépôt de la demande. Selon la situation juridique actuelle, tout séjour légal en Suisse **peut être compté**, aussi celui en tant que requérant d'asile. Le Conseil fédéral propose désormais d'au moins encore compter le séjour avec une autorisation d'établissement, une autorisation de séjour ou une admission provisoire. En revanche, d'après la position du Conseil national, l'admission provisoire n'est plus non plus prise en compte. De plus, d'après l'opinion du Conseil national, le séjour entre la dixième et la vingtième année **ne compteront plus double**.

Le HCR salue l'abaissement des conditions formelles de la durée de séjour de douze à dix ans mais tient en même temps à signaler que ce délai, plus court, continue à représenter la limite supérieure dans le contexte européen<sup>4</sup>. L'exigence supplémentaire d'une autorisation d'établissement ainsi que la mise à l'écart de l'admission provisoire pour le calcul de la durée de séjour amènera, dans de nombreux cas de personnes à protéger, qui obtiennent en Suisse seulement une admission provisoire, à une durée de séjour nettement supérieure à dix ans. En effet, les requêtes de personnes admises provisoirement – qui proviennent souvent de régions de guerres civiles et dont les besoins de protection ne se différencient souvent pas dans leur nature et leur durée de ceux des réfugiés bénéficiant de l'asile – déposées en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour peuvent être examinées de manière approfondie au plus tôt après cinq ans et le temps d'attente jusqu'à l'octroi de l'autorisation d'établissement dure en règle générale au moins encore une fois dix ans de plus. Dans les pays de l'UE, les personnes fuyant les guerres civiles et/ou la violence arbitraire obtiennent un titre de séjour sous forme de

---

<sup>1</sup> Article 34 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ainsi que l'article 32 de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. Une disposition similaire se trouve à l'article 6 de la Convention européenne sur la nationalité.

<sup>2</sup> Des temps d'attente raccourcis pour les réfugiés reconnus et les apatrides sont prévus entre autres en Allemagne, en France, en Irlande, en Italie et en Suède. Des temps d'attente raccourcis pour les réfugiés reconnus sont également prévus en Autriche et en Espagne, pour les apatrides en Belgique.

<sup>3</sup> Une exception très appréciable concerne les enfants apatrides.

<sup>4</sup> Dans de nombreux pays européens, la durée de séjour exigée s'étend entre cinq et huit ans. L'article 6 de la Convention européenne sur la nationalité, ratifiée jusqu'ici par vingt États membres du Conseil de l'Europe, définit une durée de séjour de dix ans comme limite maximale.

protection dite subsidiaire. Ce séjour est pris en compte lorsqu'il s'agit d'établir la durée de séjour requise pour la naturalisation.

Le HCR tient à souligner que la reconnaissance du statut de réfugié par un pays a seulement un effet déclaratif et non constitutif. **Selon le droit international, le séjour en tant que réfugié débute dès l'entrée dans le pays**, de sorte que pour les réfugiés la durée totale du séjour, y compris de la procédure d'asile, devrait être prise en compte. Dans plusieurs pays européens, il s'agit d'une pratique bien établie<sup>5</sup>. Une non prise en compte de la durée de la procédure d'asile irait en revanche à l'encontre de **l'interdiction de la discrimination des réfugiés face aux autres ressortissants étrangers** inscrite dans la Convention sur les réfugiés, étant donné que le séjour légal de ces derniers est pris en compte entièrement dès le début. Par ailleurs, le HCR signale que dans la plupart des pays européens, il n'est pas exigé d'être titulaire d'une autorisation d'établissement pour pouvoir être naturalisé<sup>6</sup>. De plus, l'exigence de devoir acquérir un droit de cité cantonal et communal en plus de la nationalité suisse rend la naturalisation plus difficile lors d'un changement de commune ou de canton en raison par exemple du travail et représente une situation unique dans le contexte européen.

S'agissant des conditions matérielles de la naturalisation, le HCR tient à souligner que, dans les cas de personnes à protéger, une poursuite antérieure, un traumatisme vécu et d'autres facteurs peuvent compliquer **l'intégration économique** et l'acquisition de **connaissances linguistiques**. Au vu du fait que les personnes relevant de la compétence du HCR ne bénéficient souvent d'aucune nationalité, ou d'aucune nationalité effective et considérant la facilitation de la naturalisation des réfugiés et des apatrides prévue par le droit international, il y aurait lieu de prévoir, selon HCR, une **clause d'exception généreuse** afin de tenir compte de **l'ensemble de la situation de vie** de la personne concernée<sup>7</sup>. Dans ce contexte, le HCR tient à préciser que les infractions selon le droit des étrangers et les **infractions d'importance mineure** ne doivent pas mener à l'exclusion de la naturalisation.

En conséquence, le HCR recommande :

- **de prendre en compte la durée de la procédure d'asile pour la durée de séjour** requise lors de la naturalisation ;
- de **compter** également la période passée en tant que personne **admise provisoirement** ;
- de prévoir **des allègements pour la naturalisation des personnes relevant de la compétence du HCR**.

De plus, le HCR tient à souligner que la libération de la nationalité peut mener à l'apatridie de la personne concernée et souhaite inciter à introduire une **clause de protection afin d'éviter les cas d'apatridie**.

La **Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie** est le seul instrument global ayant pour but de réduire et de prévenir les cas d'apatridie. Durant les deux dernières années, nombre de pays ont décidé de montrer l'exemple en s'engageant en faveur de la prévention des cas d'apatridie et l'ont ratifiée. C'est pourquoi le HCR souhaite encourager la Suisse à profiter de l'opportunité de la révision totale afin de créer les conditions juridiques pour une **adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie**.

Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein  
Avril 2013

---

<sup>5</sup> Ainsi, en Allemagne et au Luxembourg, le temps de la procédure d'asile est pris en compte lors de la naturalisation des réfugiés reconnus. En Finlande, l'imputation de la durée de la procédure d'asile a également lieu pour les personnes qui obtiennent une protection subsidiaire ou un titre de séjour pour des raisons humanitaires.

<sup>6</sup> En France, en Belgique, en Italie, en Espagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Irlande, en Norvège, c'est p. ex. uniquement une autorisation de séjour ou de travail qui est exigée (aux Pays-Bas, il y a encore un contrôle supplémentaire pour savoir s'il existe des objections à un établissement de durée indéterminée). La Suède et l'Autriche exigent certes une autorisation d'établissement avant la naturalisation, la naturalisation de réfugiés est toutefois facilitée. En Allemagne également, un permis d'établissement est certes exigé, mais celui-ci doit obligatoirement déjà être délivré trois ans après l'octroi du statut de réfugié, pour autant qu'il n'existe aucune cause de révocation.

<sup>7</sup> En France et en Irlande, les réfugiés reconnus et les apatrides peuvent en outre aussi être libérés des exigences matérielles comme p. ex. les connaissances linguistiques. D'autres allègements consistent en la forme de procédures simplifiées, de coûts de procédure réduits ou de la suppression de l'exigence de renoncer à la nationalité du pays d'origine.