



23 novembre 2017

---

## **Commentaires relatifs à la modification de l'ordonnance sur la nationalité**

Mise en œuvre de l'arrêté fédéral concernant la  
naturalisation facilitée des étrangers de la troi-  
sième génération

---

## 1. Contexte

Le 9 juin 2008, la conseillère nationale Ada Marra a déposé l'initiative parlementaire 08.432 « La Suisse doit reconnaître ses enfants », cosignée par 49 parlementaires. Le 24 octobre 2008, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a décidé de donner suite à l'initiative. La Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-É) lui a emboîté le pas le 15 janvier 2009. La CIP-N a ensuite plusieurs fois prorogé le délai imparti pour l'élaboration de l'acte législatif, en attendant la fin des travaux de révision totale de la loi sur la nationalité (LN ; RS 141.0).

Après l'adoption par les Chambres fédérales de la loi sur la nationalité révisée, le 20 juin 2014, et l'expiration du délai référendaire, la CIP-N a préparé à l'attention du Parlement un projet de modification de la Constitution et un projet de loi. Au cours des débats parlementaires, les conseils ont défini les conditions concrètes auxquelles les étrangers de la troisième génération pourront bénéficier d'une naturalisation facilitée (art. 24a nLN). Le 30 septembre 2016, le Conseil national a adopté le projet par 123 voix contre 75, le Conseil des États en a fait de même par 25 voix contre 19 (sans abstentions dans les deux cas).

Le 12 février 2017, le peuple a accepté la modification de la Constitution par 1 499 627 oui contre 982 844 non, et les cantons par 15 4/2 oui contre 5 2/2 non<sup>1</sup>. Le délai référendaire a expiré le 10 août 2017<sup>2</sup> sans avoir été utilisé.

## 2. Grandes lignes du projet

L'acceptation de l'arrêté fédéral concernant la naturalisation facilitée des étrangers de la troisième génération nécessite des adaptations de l'ordonnance. Avec la compétence inscrite dans la Constitution et les modifications législatives déjà adoptées par le Parlement, la plupart des questions d'exécution sont réglées. Par ailleurs, la LN révisée et l'ordonnance sur la nationalité suisse (OLN ; RS 141.01) règlent les questions d'exécution concernant la procédure de naturalisation facilitée. Le Conseil fédéral a décidé, le 17 juin 2016, que la LN et l'OLN entreraient en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Quelques points restent toutefois à préciser au niveau de l'ordonnance concernant les étrangers de la troisième génération.

Les dispositions prévues relatives à la naturalisation facilitée des étrangers de la troisième génération présentent d'abord une liste des titres de séjour considérés comme un droit de séjour acquis par l'un des grands-parents. La législation suisse prévoit différents types de droit de séjour, avec différentes règles et conditions. L'ordonnance mentionne les titres de séjour qui supposent une présence stable en Suisse et qui permettent une vie de famille commune de la première et de la deuxième génération. Devront être joints à la demande de naturalisation facilitée des documents permettant d'établir de manière crédible que l'un des grands-parents a acquis un droit de séjour en Suisse. Sont pris en considération notamment les extraits des registres des habitants et des systèmes d'information sur la migration tenus par les cantons et la Confédération. Si ces documents ne sont pas suffisants, le requérant peut aussi produire un extrait du registre suisse de l'état civil, des dossiers des autorités communales ou cantonales compétentes en matière de migration, ou encore des dossiers des autorités scolaires.

---

<sup>1</sup> FF 2017 3213, RO 2017 2643

<sup>2</sup> FF 2017 3197

### **3. Conséquences financières et conséquences sur le personnel pour la Confédération et les cantons**

Selon une étude commandée par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), publiée le 11 décembre 2016<sup>3</sup>, 24 650 jeunes étrangers de la troisième génération, âgés de 9 à 25 ans, satisfont aux critères qui, selon les règles adoptées par le Parlement, leur permettraient de bénéficier d'une naturalisation facilitée. On estime en outre qu'au cours des dix prochaines années, 23 250 enfants et jeunes de la troisième génération auront terminé leur cinquième année de scolarité (enseignement préscolaire inclus) et pourront dès lors demander leur naturalisation selon la procédure facilitée. Ce sont donc quelque 2300 enfants qui, chaque année, répondront aux critères. Quant aux dispositions transitoires, elles s'appliqueront à près de 3520 étrangers de la troisième génération âgés de 26 à 35 ans.

Les demandes de naturalisation facilitée devraient augmenter suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Les résultats de l'étude de terrain menée en mai 2017 sur mandat du SEM<sup>4</sup> montrent que si quelques jeunes de la troisième génération rejettent catégoriquement la naturalisation, la plupart de celles et ceux qui ont été interrogés ont une attitude plutôt ouverte et pragmatique sur cette question. Ils envisagent d'acquiescer le droit de cité pour avoir un statut plus stable, pour ne pas être entravés dans leur développement professionnel, pour participer à la vie politique ou pour faire reconnaître l'appartenance à la Suisse qui s'exprime dans leur quotidien.

Dans le rapport de la CIP-N du 30 octobre 2014<sup>5</sup> sur l'initiative parlementaire « La Suisse doit reconnaître ses enfants », le chiffre était donné d'environ 100 000 personnes qui auraient pu satisfaire aux critères d'une naturalisation facilitée, auxquelles seraient venues s'ajouter entre 5000 et 6000 personnes par année. Sur la base de ces chiffres, le SEM aurait eu besoin de personnel supplémentaire (trois postes). Les conditions formelles étant finalement plus strictes, le nombre de demandes devrait être inférieur aux estimations du rapport de la CIP-N du 30 octobre 2014 et le SEM pourra les traiter avec les effectifs dont il dispose actuellement. Pour la Confédération, les demandes supplémentaires représentent une charge de travail accrue, qui rapportera aussi, en vertu de l'art. 35 nLN, certaines recettes supplémentaires. Le SEM perçoit pour l'octroi de la naturalisation facilitée un émoluments de 500 francs des personnes qui sont majeures au moment du dépôt de la demande et de 250 francs de celles qui sont mineures (art. 25, al. 1, let. c, de l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité suisse, RO 2016 2577).

Les dispositions de l'ordonnance ne contiennent pas d'obligations pour les cantons, elles ne limitent pas non plus leurs prérogatives. Elles se bornent à expliciter ce qu'il faut entendre par un droit de séjour et précise comment démontrer de manière crédible qu'une personne de la première génération l'avait acquis, afin de garantir l'uniformité de la pratique de la Confédération. Si les cantons sont chargés d'enquêtes pour vérifier la bonne intégration des candidats, leur travail sera indemnisé conformément à l'art. 35 nLN.

Un travail supplémentaire sera en outre généré par les demandes des candidats à la naturalisation facilitée s'adressant aux autorités pour obtenir une attestation de l'inscription d'un de leurs grands-parents dans les registres cantonaux. Les renseignements fournis par les autorités sont en général sujets à des émoluments selon les tarifs applicables. C'est au requérant lui-même de financer l'obtention des documents souhaités.

<sup>3</sup> Peut être téléchargé sous : [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publications & services > Recherche et évaluation > Projets clos > Étude sur les jeunes étrangers de la troisième génération vivant en Suisse (état : 20.9.2017).

<sup>4</sup> Voir note 3

<sup>5</sup> FF 2015 739, ici 755

## 4. Commentaire des dispositions

### Art. 15a Droit de séjour des étrangers de la première génération

La loi pose comme condition formelle que pour bénéficier d'une naturalisation facilitée, un étranger de la troisième génération doit rendre crédible qu'un de ses grands-parents, c'est-à-dire l'étranger de la première génération, a acquis un droit de séjour en Suisse. Pour déterminer quels types de droit de séjour peuvent être pris en considération, il faut noter qu'un des parents du requérant (étranger de la deuxième génération) doit avoir accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse (art. 24a, al. 1, let. b, nLN). Sont donc déterminants, pour les grands-parents, les types de droit de séjour permettant à la famille (première et deuxième générations) de vivre ensemble en Suisse. Le rapport de la CIP-N du 30 octobre 2014 sur l'initiative parlementaire « La Suisse doit reconnaître ses enfants »<sup>6</sup> précise en outre que le requérant doit impérativement attester, pour l'un de ses grands-parents, d'un séjour stable en conformité avec les dispositions du droit des étrangers : un simple séjour éphémère, par exemple en tant que touriste, ne suffit pas.

La législation suisse prévoit différents types de droit de séjour, avec différentes règles et conditions : autorisation d'établissement, autorisation de séjour, autorisation de courte durée, autorisation de frontalier, séjour dans le cadre d'une procédure d'asile ou sur la base d'une admission provisoire. Jusqu'en 2002, il y avait également le statut de saisonnier.

Le nouvel art. 15a dresse la liste non exhaustive des titres de séjour considérés comme prouvant l'existence d'un droit de séjour. Ce qui est déterminant est que l'un des grands-parents ait une fois acquis un droit de séjour avant le dépôt de la demande par le candidat de la troisième génération, même s'il n'a plus ce droit de séjour au moment du dépôt de la demande. Les types de séjour supposant un séjour stable et permettant simultanément une vie de famille sont en particulier :

- les séjours avec une autorisation de séjour (permis B) ou d'établissement (permis C) ;
- les séjours dans le cadre d'une admission provisoire (permis F) ; ou
- les séjours avec une carte de légitimation établie par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ou une autorisation de séjour avec activité lucrative (permis Ci).

#### *Séjours avec une autorisation de séjour ou d'établissement*

L'autorisation de séjour est délivrée pour les séjours d'une durée supérieure à un an.

L'autorisation d'établissement est prévue pour une présence durable en Suisse, et sa validité n'est pas limitée. L'autorisation de séjour et l'autorisation d'établissement sont par définition des droits de séjour durables, les deux permettent le regroupement familial.

#### *Séjour dans le cadre d'une admission provisoire*

L'admission provisoire est une mesure de substitution pour une décision de renvoi entrée en force mais qui ne peut pas être exécutée, ce qui signifie que les personnes au bénéfice d'une admission provisoire devraient en principe quitter la Suisse. L'exécution du renvoi étant cependant impossible, illicite ou inexigible, elle est suspendue pour une durée indéterminée. Les personnes admises à titre provisoire peuvent bénéficier du regroupement familial au plus tôt trois ans après le prononcé de la mesure (art. 85, al. 7, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers<sup>7</sup> [LEtr]).

---

<sup>6</sup> FF 2015 739, ici 754

<sup>7</sup> RS 142.20

*Séjour avec une carte de légitimation délivrée par le Département fédéral des affaires étrangères ou une autorisation de séjour avec activité lucrative (permis Ci)*

Les fonctionnaires internationaux, les membres des représentations étrangères et les personnes autorisées à les accompagner reçoivent en guise de titre de séjour une carte de légitimation délivrée par le DFAE. Le regroupement familial est en principe possible (art. 43, al. 2 et 3 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA]<sup>8</sup>).

Le permis Ci est destiné aux membres de la famille de fonctionnaires des organisations intergouvernementales ou de membres des représentations étrangères. Il s'agit exclusivement des conjoints et des enfants jusqu'à l'âge de 25 ans. Le permis Ci leur est délivré en échange de leur carte de légitimation. La validité de ce permis est limitée à la durée de fonction du titulaire principal (art. 22, al. 3, de l'ordonnance du 7 décembre 2007 sur l'État hôte [OLEH]<sup>9</sup>).

*Séjour avec une autorisation de courte durée (permis L) ou un statut de saisonnier (permis A)*

Les séjours avec une autorisation de courte durée (permis L) ou un statut de saisonnier (permis A) ne sont pas mentionnés explicitement à l'art. 15a, mais ils peuvent être pris en considération à certaines conditions.

À partir de 1934, avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers<sup>10</sup> (LSEE), les mêmes règles concernant les saisonniers s'appliquaient dans toute la Suisse. La durée d'une autorisation saisonnière était de neuf mois au maximum par année, le regroupement familial n'était pas possible. À partir de 1964, un accord passé entre la Suisse et l'Italie donnait droit à la transformation d'une autorisation saisonnière en une autorisation annuelle (permis B). Ce droit fut étendu par la suite à d'autres pays. Concrètement, la personne qui avait séjourné régulièrement en Suisse pour y travailler comme saisonnier pendant un total de 36 mois au cours des quatre dernières années pouvait obtenir la transformation de son autorisation saisonnière en une autorisation de séjour ou permis B (art. 28 de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers<sup>11</sup>). Même si le regroupement familial n'était en principe possible qu'après la transformation de l'autorisation<sup>12</sup>, il arrivait que la famille du travailleur saisonnier vienne le rejoindre avant.

L'autorisation de courte durée est par définition destinée à un séjour limité dans le temps. Elle est délivrée pour un séjour d'un an au plus et peut être prolongée de deux ans au plus. Dans les régions touristiques, il arrive parfois qu'une autorisation de courte durée soit renouvelée pendant plusieurs années. L'autorisation de courte durée permet le regroupement familial depuis 2008.

---

<sup>8</sup> RS 142.201

<sup>9</sup> RS 192.121

<sup>10</sup> RO 2007 5437

<sup>11</sup> RO 2007 5497

<sup>12</sup> Rolf Schmid, *Die Rechtsstellung des ausländischen Saisonarbeiters in der Schweiz*, Diss., Zurich 1991, p. 167 et 223

**Art. 15b** Documents propres à établir de manière crédible l'existence d'un titre de séjour

*Alinéa 1*

La personne qui fait une demande de naturalisation facilitée doit démontrer de manière crédible que l'un de ses grands-parents a été titulaire d'un droit de séjour en Suisse. Cette démonstration ne doit pas nécessairement s'appuyer sur des documents de la police des étrangers, le requérant peut aussi produire des extraits émanant d'autres autorités<sup>13</sup>, et notamment :

- un extrait d'un registre des habitants d'une commune ou d'un canton ;
- un extrait du système d'information central sur la migration (SYMIC) du SEM, ou des systèmes précédents qu'étaient le registre central des étrangers (RCE) et le système d'enregistrement automatisé des personnes (AUPER) ;
- un extrait d'un système d'information sur la migration d'une commune ou d'un canton ;
- un extrait du système d'information Ordipro du DFAE ;
- des dossiers d'autorités communales ou cantonales compétentes en matière de migration ou d'autorités scolaires ;
- un extrait ou une confirmation du registre suisse de l'état civil ;
- une confirmation d'une autorité fiscale qu'un des grands-parents a été imposé suite à un séjour en Suisse.

*Registres des habitants des communes et des cantons*

En Suisse, on compte plus de 2300 registres communaux des habitants. Selon l'art. 6, let. n, de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LHR)<sup>14</sup>, les registres cantonaux ou communaux des habitants doivent indiquer, pour les étrangers établis ou séjournant en Suisse, le type d'autorisation dont ils sont titulaires. Les renseignements des registres communaux des habitants sont en principe régis par les dispositions cantonales pertinentes concernant l'obligation de s'annoncer et la protection des données. Un tiers ne peut en général obtenir de renseignements qu'avec une autorisation ou une procuration de la personne concernée (en l'occurrence un des grands-parents). Les renseignements sont délivrés contre un émolument, dont le montant est fixé dans le tarif cantonal ou communal. Selon les dispositions applicables en matière d'archivage, les données du registre des habitants peuvent déjà avoir été versées aux archives centrales de la ville ou du canton. Parfois, les compétences sont réparties entre la commune et les archives. Il arrive ainsi que la commune ne peut pas accéder aux données plus anciennes ; celles-ci devront alors être récupérées directement auprès des archives.

*Système d'information central sur la migration (SYMIC) du Secrétariat d'État aux migrations, et systèmes précédents : registre central des étrangers (RCE) et système d'enregistrement automatisé des personnes (AUPER)*

Des systèmes informatiques regroupant les données concernant les étrangers existent au niveau fédéral depuis 1982. Le registre central des étrangers (RCE) a été le premier de ces systèmes, auquel s'est ajouté, en 1985, le système d'enregistrement automatisé des per-

<sup>13</sup> Intervention de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, BO 2016 N 1625 s. ; BO 2016 É 823

<sup>14</sup> RS 431.02

sonnes (AUPER). En 2008, ces deux systèmes ont été remplacés par SYMIC. Ce dernier sert au traitement des données personnelles du domaine de l'asile et des étrangers et précise, entre autres, le type d'autorisation de séjour.

#### *Systèmes d'information sur la migration des communes et des cantons*

Les cantons et les communes ont en plus de SYMIC leurs propres systèmes d'information sur la migration, qui servent également à traiter des données personnelles dans le domaine de l'asile et des étrangers.

#### *Système d'information Ordipro du DFAE*

Sont traitées dans Ordipro les données concernant les membres du personnel diplomatique en Suisse ayant reçu une carte de légitimation du DFAE (art. 2 de l'O Ordipro du 7 juin 2004<sup>15</sup>).

#### *Dossiers d'autorités communales et cantonales compétentes en matière de migration ou d'autorités scolaires*

Les dossiers des autorités mentionnées sont des documents relatifs à des procédures administratives, par exemple la délivrance d'un certificat, une décision de promotion ou un acte de la police des étrangers. Il s'agit de documents relatifs aux affaires traitées par les autorités et qui permettent de retracer leurs activités et, en particulier, les décisions concernant les différentes étapes d'une procédure. Les renseignements des dossiers physiques ou numériques des autorités cantonales ou communales compétentes en matière de migration sont soumis aux dispositions cantonales applicables en matière de protection des données. Un tiers ne peut en général obtenir de renseignements qu'avec une autorisation ou une procuration de la personne concernée (en l'occurrence un des grands-parents). Les renseignements sont en règle générale délivrés contre un émolument.

#### *Registre suisse de l'état civil*

Selon l'art. 6a de l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil<sup>16</sup> (OEC), on entend par registres de l'état civil l'ensemble des registres conventionnels tenus sur papier ou sous forme électronique depuis 1876 (registre des naissances, registre des décès, registre des mariages, registre des reconnaissances, registre des légitimations, registre des familles et registre de l'état civil). L'enregistrement porte sur les données de l'état civil d'une personne. Il a lieu à l'occasion d'un fait d'état civil (par exemple naissance, mariage, décès ; cf. art. 7, al. 2, OEC) et contient entre autres données, le domicile ou le lieu de séjour au moment du fait enregistré. Une inscription dans le registre de l'état civil ne peut donc servir qu'à rendre crédible l'existence d'un droit de séjour : l'inscription dans le registre ne fait que signaler qu'une personne séjournait en Suisse au moment du fait consigné, mais elle n'indique pas si la personne était titulaire d'un droit de séjour légal, ni combien de temps elle a effectivement séjourné en Suisse.

Le domicile au moment d'une inscription dans le registre de l'état civil peut par exemple être prouvé au moyen de l'acte de mariage des grands-parents, si l'union a été célébrée en Suisse, ou par l'acte de naissance d'un des parents né en Suisse. Un tel document de l'état civil ne peut normalement être demandé que par la personne concernée, à l'office de l'état civil du lieu de survenance de l'événement (art. 81 OEC). La divulgation de données personnelles à un tiers (par exemple un petit-fils ou une petite-fille) n'est possible que lorsqu'un intérêt direct et digne de protection est établi et que l'obtention des données auprès de la personne concernée est impossible (par exemple parce qu'elle est décédée) ou ne peut ma-

---

<sup>15</sup> RS 235.21

<sup>16</sup> SR 211.112.2

nifestement pas être exigée (art. 59 OEC). Le montant des émoluments est régi par l'ordonnance du 27 octobre 1999 sur les émoluments en matière d'état civil<sup>17</sup>.

#### *Confirmation d'une autorité fiscale*

L'art. 110, al. 1, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct<sup>18</sup> (LIFD) oblige les autorités chargées d'appliquer les lois fiscales à respecter strictement l'obligation de garder le secret. Des renseignements sur des dossiers fiscaux ne peuvent être communiqués que si une base légale de droit fédéral le prévoit expressément (art. 110, al. 2, LIFD). Cependant, une autorité fiscale devrait pouvoir confirmer sans violer son obligation de garder le secret qu'un des grands-parents a été imposé suite à un séjour en Suisse. Une confirmation de l'autorité fiscale peut uniquement servir à établir de manière crédible que la personne concernée avait le droit de séjourner en Suisse. Elle n'indique pas si la personne était effectivement titulaire d'un droit de séjour légal. Les informations concernant l'assujettissement à l'impôt de l'un des grands-parents sont régies par les dispositions cantonales en matière d'archivage et ne sont donc disponibles auprès des autorités fiscales que pendant un certain temps.

#### *Alinéa 2*

Pour les candidats dont les grands-parents sont arrivés en Suisse à partir des années 1980 et 1990, on peut supposer que le titre de séjour dont l'existence doit être démontrée est inscrit dans un registre des habitants ou dans les registres des migrations. Dans ces cas, il suffit de joindre à la demande de naturalisation un extrait attestant que les conditions requises en termes de droit de séjour de l'un des grands-parents sont remplies.

La disposition inscrite dans la LN prévoyant que l'existence d'un titre de séjour en Suisse doit être établie de manière crédible tient compte du fait que le séjour d'un des grands-parents en Suisse peut, s'il est très ancien, ne pas avoir été officiellement enregistré. Il peut alors être compliqué pour le requérant de réunir les documents nécessaires qui, pour certains, peuvent remonter à plusieurs dizaines d'années.

Dans la quête des documents requis, le requérant devrait donc commencer par vérifier si le titre de séjour dont il doit attester l'existence a été officiellement enregistré. Les extraits mentionnés à l'al. 1 entrent ici en ligne de compte. Si le titre de séjour n'est pas inscrit dans l'un des registres ou systèmes mentionnés, le requérant peut alors produire tout autre document qui lui paraît susceptible de démontrer l'existence d'un droit de séjour concernant l'un des membres de la première génération. Cette manière de procéder permet de réduire autant que possible l'effort nécessaire pour réunir les documents nécessaires, pour le requérant comme pour les autorités.

#### **Art. 27**                      Encaissement

La modification de l'al. 4 est une simple adaptation rédactionnelle due au fait que l'abréviation « DFAE » est désormais introduite à l'art. 15a.

\* \* \*

---

<sup>17</sup> RS 172.042.110

<sup>18</sup> RS 642.11