

Projet de révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse
(loi sur la nationalité – LN)

**Prise de position
de l'Association suisse des Centres sociaux protestants (CSP)**

Introduction

Le projet de révision de la LN réduit le nombre d'années passées en Suisse requises pour demander la nationalité. Cette amélioration aura assurément des effets bénéfiques pour certaines catégories d'étrangers et doit pour cette raison être saluée.

Cependant, en introduisant l'obligation préalable d'obtention d'un permis C, le projet de révision augmente en réalité le nombre d'années de séjour nécessaire à une telle demande pour nombre d'autres étrangers résidant en Suisse, en particulier pour les titulaires d'une admission provisoire et les détenteurs d'une carte de légitimation délivrée par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Les plus significativement touchés par ces allongements seront les enfants issus de familles bénéficiant de ce type de permis, alors même qu'ils sont souvent nés en Suisse, y ont accompli leur scolarité, développé l'ensemble de leurs attaches sociales et remplissent tous les critères d'intégration prévus par le projet de révision.

Les années prises en compte dans le calcul du séjour ne comprendront plus celles passées sous un autre statut que le permis F, B, C ou la carte de légitimation. Les réfugiés reconnus seront directement lésés dans leurs droits par cette modification, contraire à la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.

Le projet de loi confère également à l'instruction publique un rôle de police des étrangers incompatible avec sa mission éducative auprès des enfants migrants.

La prise de position ci-dessous détaille les articles de la LN en jeu ainsi que l'impact pratique de ces articles, analysé sur la base de l'expérience de terrain accumulée par les CSP dans leur accompagnement des populations migrantes en Suisse.

Article 9 LN

Le message du CF sur le projet de révision totale stipule que "*l'acquisition de la naturalisation constitue l'ultime étape de l'intégration.*" Cette appréciation justifie la hiérarchie imposée par le projet, qui exclut de toute demande de naturalisation les titulaires de permis N, F, B et d'une carte de légitimation, en énonçant comme condition formelle l'obtention préalable d'une autorisation d'établissement (article 9 alinéa 1 lettre a LN).

Conséquences pour les étrangers admis provisoirement en Suisse et leurs enfants

Dans la pratique, les nouvelles exigences posées par la LN durcissent l'accès à la nationalité suisse en termes de délais pour les permis F, alors que les délais appliqués dans notre pays sont déjà parmi les plus rigoureux d'Europe. Si cette révision pénalise de manière discriminatoire cette catégorie d'étrangers, son impact devient clairement disproportionné s'agissant en particulier des enfants issus de familles titulaires d'un permis F.

Sous la loi révisée, les personnes titulaires d'une admission provisoire en Suisse pourront déposer une demande de naturalisation au plus tôt après 10 ans de séjour en Suisse, si l'étranger obtient son admission provisoire dans les 5 ans suivant son arrivée en Suisse, puis immédiatement après, une autorisation de séjour et finalement une autorisation d'établissement anticipée sur la base de l'article 34 alinéa 4 LEtr.

Alors que le Message du Conseil fédéral précise qu'afin de ne pas entraver les efforts des étrangers qui s'intègrent vite, il convient d'abaisser à huit ans la durée du séjour en Suisse¹, les personnes relevant du domaine de l'asile sont *de facto* dans l'impossibilité de bénéficier de cette amélioration, indépendamment des efforts d'intégration qu'ils auront fournis.

Ce d'autant plus que le délai minimal de 10 ans mentionné plus haut relève de la fiction dans la majorité des cas. Les procédures d'asile peuvent fréquemment dépasser les 5 ans, alors que la procédure de transformation d'une admission provisoire en autorisation de séjour peut prendre plusieurs années elle aussi. L'octroi d'une autorisation d'établissement anticipée est soumis à une procédure d'examen et n'a aucune automaticité. A l'heure actuelle, aucune statistique officielle ne permet de tirer un bilan quant à l'utilisation faite de l'article 34 alinéa 4 LEtr tant au niveau des autorités cantonales que fédérales.

On doit donc partir du principe que pour cette catégorie d'étrangers, quand bien même tous les critères d'intégration énoncés par le projet de révision et sur lesquels il place pourtant un accent prépondérant seraient remplis, un nombre d'années généralement supérieur aux 12 ans actuellement requis pour demander la naturalisation est introduit par la nouvelle loi. En outre, dans l'acquisition des permis B et C, les pratiques cantonales sont extrêmement variables, introduisant au final une dimension arbitraire et discriminatoire quant à l'accès à la naturalisation.

S'agissant des mineurs accompagnés titulaires d'une admission provisoire, leur sort suit généralement celui de leurs parents jusqu'à leur majorité, dans la procédure d'asile tout comme dans les procédures visant à l'obtention d'une autorisation de séjour puis d'établissement, anticipée ou non.

Si les familles de ces enfants adoptent des comportements qui s'opposent à l'obtention d'une autorisation de séjour ou d'établissement, les enfants seront contraints d'attendre leurs 18 ans pour prétendre à une autorisation de séjour sur une base individuelle, puis à une autorisation d'établissement, qui leur donnera finalement accès à la naturalisation. Or, le fait que leurs parents ne soient pas économiquement ou socialement insérés ou encore que ceux-ci aient commis des actes répréhensibles en Suisse ne relève nullement de la responsabilité des enfants, qui se trouveront pénalisés dans leur intégration en raison du comportement de leurs parents.

En tel cas, c'est au plus tôt à l'âge de 24 ans qu'ils pourront demander une autorisation d'établissement sur la base de l'article 34 alinéa 4 LEtr, mais dans la majorité des cas, celle-ci ne leur sera pas accordée avant l'âge de 29 ans.

Le maintien du compte à double des années de séjour entre 10 et 20 ans, repris à l'article 9 alinéa 2 LN et sensé exprimer la prise en compte des enfants et de leur intégration plus rapide dans la loi actuelle et dans le projet de révision, n'aura aucune incidence favorable pour cette catégorie d'enfants. Certains devront même attendre plus de 20 ans avant de pouvoir prétendre au passeport suisse.

¹ Message du Conseil fédéral, p. 13

Exemple:

Un enfant arrive à l'âge de 5 ans en Suisse et ses parents obtiennent un permis F. Si ceux-ci ne parviennent pas à s'intégrer économiquement, l'enfant devra alors attendre 13 ans à partir de son entrée en Suisse pour demander le permis B, qui pourrait lui être octroyé dans l'année qui suit sa majorité. Puis il devra attendre 5 ans pour obtenir le permis C anticipé. Jusque là, la durée de son séjour en Suisse aura été de 18 ans. Si l'autorisation d'établissement ne lui est pas accordée de manière anticipée, il devra encore attendre 5 années supplémentaires. Ce n'est donc qu'au terme de 23 ans de séjour en Suisse qu'il pourra demander sa naturalisation. Sous la loi actuelle, ce même enfant pourrait demander le passeport suisse dès l'âge de 14 ans, soit neuf ans après son arrivée.

Le statut d'admis provisoire demeure extrêmement stigmatisant pour ces enfants, précisément parce qu'il porte le nom de provisoire. Ce terme ne reflète nullement la stabilité de leur séjour et nuit à leur intégration et à la construction de leur identité, de même qu'à celle d'un projet de vie et de carrière professionnelle dans le pays qu'ils considèrent comme le leur, pour y avoir passé la partie prépondérante de leur existence. L'accès à la naturalisation représente pour eux un moyen essentiel de concrétiser la pérennité de leur séjour et de participer pleinement à notre société.

Finalement, le projet de révision s'inscrit en contradiction avec la politique récemment initiée par le Conseil fédéral en faveur des étrangers admis provisoirement, dont il a décidé de favoriser l'intégration au vu de la durabilité de leur séjour en Suisse.

En 2002, dans le cadre de la révision de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers menées sous l'égide de Christophe Blocher et adoptées par le peuple le 24 septembre 2006, le Conseil fédéral a en effet soutenu une série de modifications visant à améliorer le statut des étrangers admis provisoirement en Suisse. Lors des votations, le CF expliquait que: *"les personnes probablement appelées à séjourner en Suisse pour une période indéterminée doivent être mieux intégrées."*² De même, dans son rapport sur les questions en suspens dans le domaine de la nationalité de 2005, l'ODM estimait que: *"les requérants admis provisoirement (détenteurs du livret F) remplissent le critère du séjour légal en Suisse. Le fait qu'ils ne possèdent pas encore un droit de séjour définitif ne change rien au fait qu'ils ont établi des liens étroits effectifs avec notre pays, dans lequel ils ont vécu pendant de longues années. [...] Lorsque [les personnes admises à titre provisoire] sont suffisamment intégrées en Suisse – ce qui est notamment le cas des enfants scolarisés dans notre pays -, il se justifie, au vu des critères fédéraux de résidence très sévères, qu'elles aient la possibilité d'acquérir la nationalité suisse."*³

Conséquences pour les enfants des fonctionnaires internationaux

Les enfants de diplomates et fonctionnaires internationaux ne sont plus considérés comme des enfants séjournant régulièrement en Suisse par le projet de révision, alors que certains d'entre eux y naissent, y grandissent et y poursuivent l'ensemble de leur scolarité et que leurs parents restent dans ce pays pour leur retraite. Ils ne peuvent accéder à un permis d'établissement en Suisse avant 12 ans de séjour, ce qui les empêche de facto de bénéficier des améliorations amenées par la LN, si cette condition devait être maintenue.

² Votation populaire du 24 septembre 2006, Explications du Conseil fédéral

³ Rapport de l'Office fédéral des migrations concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité, 20 décembre 2005.

La possession d'un permis d'établissement comme condition d'accès à la procédure de naturalisation est également problématique s'agissant des enfants de fonctionnaires internationaux.

Dans son message, le Conseil fédéral évacue cette question en déclarant que les détenteurs de cartes de légitimation du DFAE résident de manière passagère en Suisse⁴. Tel n'est cependant pas le cas pour une importante catégorie d'employés d'institutions internationales, le CERN, l'OMPI, l'OMS pour n'en citer que quelques unes, qui réalisent l'essentiel de leur carrière en Suisse et choisissent d'y rester à leur retraite. La famille de ces fonctionnaires suit naturellement le sort du bénéficiaire principal de la carte de légitimation.

Or, les enfants concernés ne peuvent avoir accès au permis d'établissement au plus tôt qu'après 12 ans de séjour⁵ contre 6 pour les détenteurs d'autorisations ordinaires, compte tenu de la prise en compte favorable des jeunes âgés de 10 à 20 ans.

Cette discrimination dont font l'objet les enfants de fonctionnaires internationaux est d'autant moins compréhensible que la nouvelle loi sur l'acquisition de la nationalité suisse se fonde essentiellement sur le critère de l'intégration. Or, ces enfants, scolarisés dans les écoles de leur canton de résidence, tout comme les détenteurs d'autorisations ordinaires, construisent leur personnalité, leurs repères dans la société suisse où ils évoluent. Ils deviennent de ce fait souvent complètement assimilés. Or, pour qu'un jeune puisse s'engager dans la société qui est la sienne il est essentiel qu'il puisse se projeter en tant que futur citoyen.

La différence de traitement que leur réserve le nouveau projet de loi ne trouve aucune justification à nos yeux et sur ce point également, nous demandons à ce que soit maintenu un accès à la naturalisation pour cette catégorie d'enfants.

Pour ces raisons, il nous semble essentiel que la condition formelle de détention d'une autorisation d'établissement figurant à l'article 9 soit abandonnée au profit de la mention d'un séjour durable en Suisse.

Article 33

Le projet de révision exige que les années prises en compte dans le calcul du séjour nécessaire au dépôt d'une demande de naturalisation soit effectuées au titre d'une autorisation de séjour ou d'établissement, d'une admission provisoire ou d'une carte de légitimation. Les années passées en Suisse par un demandeur d'asile durant sa procédure et au titre d'un permis N ne seront donc plus prises en considération.

conséquences pour les réfugiés statutaires reconnus en Suisse

Les personnes reconnues réfugiés en Suisse au terme d'une procédure d'asile reçoivent une autorisation d'établissement si la décision est rendue après 5 ans de séjour en Suisse. Le droit des réfugiés prévoit un effet déclaratif à la reconnaissance du statut de réfugié. Le projet actuel contrevient au droit des réfugiés, puisqu'il empêche toute prise en compte des années de séjour antérieures à la reconnaissance du statut de réfugié et à l'octroi d'une autorisation d'établissement. En cas de reconnaissance du statut de réfugié mais de refus de l'asile au sens de l'article 54 LAsi (permis F réfugié), les délais d'attente pour l'accès à la naturalisation seront encore rallongés, en raison du passage obligé par le permis B, puis le permis C.

⁴ Message du Conseil fédéral, p. 34

⁵ Circulaire ODM 7.1.7.2

Le projet de révision prévoit de ne plus tenir compte des années passées en Suisse durant une procédure d'asile. Or, l'article 34 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 prévoit que *"les Etats contractants faciliteront, dans toute la mesure possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation."*

Cet article exprime la situation particulière dans laquelle se trouvent les réfugiés reconnus, à savoir la nécessité impérieuse pour eux de reconstruire un futur dans leur pays d'accueil, en l'absence de toute perspective de retour dans leur pays d'origine, où ils risquent la persécution. Outre les mesures favorisant leur intégration, les réfugiés reconnus devraient également bénéficier d'un accès facilité à la naturalisation, ce qui n'est pas le cas sous le régime en vigueur. Le projet de révision représente une mesure régressive supplémentaire, qui contrevient aux engagements pris par la Suisse en ratifiant la Convention relative au statut des réfugiés.

Cette mesure est d'autant plus inadmissible que les réfugiés n'ont que peu de maîtrise sur la durée des procédures d'asile qui aboutiront à la reconnaissance de leur statut. Le rythme de l'instruction de ces demandes est le plus souvent dicté par les autorités décisionnaires, qu'il s'agisse de l'Office fédéral des migrations ou du Tribunal administratif fédéral. L'effet déclaratif de la reconnaissance du statut de réfugié permet d'atténuer, en matière de naturalisation, l'effet d'attentes parfois trop longues, puisque un réfugié reconnu même après 10 ans de séjour, est reconnu comme tel depuis son entrée en Suisse. Le projet de révision ne tient absolument compte de cette dimension spécifique du droit des réfugiés.

Pour les réfugiés admis à titre provisoire, l'application de ce projet déploie des effets encore plus disproportionnés, puisque non seulement les années de procédure d'asile ne seront pas comptées dans les conditions formelles d'accès à la naturalisation ordinaire, mais en plus, ils devront attendre au minimum 5 ans pour obtenir un permis B et entre 5 et 10 ans de séjour supplémentaires pour obtenir une autorisation d'établissement.

Conséquences pour les étrangers admis à titre provisoire.

Les personnes admises à titre provisoire sont victimes d'une double discrimination dans l'accès à la naturalisation, puisqu'outre les délais nécessaires à la transformation du permis F en permis B, puis C, les années de séjour en Suisse durant la procédure précédant l'octroi du permis F ne seront plus prises en compte.

Les étrangers admis à titre provisoire ne sont pas visés par la Convention relative au statut des réfugiés. Ils n'en sont pas moins des étrangers pour lesquels un besoin de protection a été reconnu par nos autorités, au terme d'une procédure d'asile.

En plus de la condition d'obtenir préalablement un permis C, le fait que les années de séjour passées en procédure d'asile ne seront plus prise en compte pour le calcul des 8 ans nécessaires au dépôt d'une demande de naturalisation ordinaire crée une barrière disproportionnée et discriminatoire pour cette catégorie d'étrangers. Ceux-ci sont pourtant appelés, dans la majorité des cas, à séjourner durablement en Suisse et leurs besoins d'intégration et de perspective d'avenir ont été reconnus par les autorités de notre pays.

Conséquence pour les demandeurs d'asile répondant aux critères d'un cas de rigueur au sens de l'article 14 alinéa 2 LAsi

Les séjours précédents la délivrance d'une autorisation de séjour au titre de l'article 14 alinéa 2 LAsi sont en règle générale très longs. Dorénavant, les personnes bénéficiant de ce type de permis ne pourront plus faire valoir toutes les années qu'ils auront déjà passées dans notre pays à s'intégrer, alors même qu'elles ont justifié l'octroi du permis B, dans le cadre d'une demande de naturalisation.

L'article 14 alinéa 2 LAsi autorise les autorités cantonales de police des étrangers à proposer la délivrance d'une autorisation de séjour en faveur de demandeurs d'asile titulaires d'un permis N ou de personnes déboutées, dont l'intégration en Suisse est particulièrement poussée. De telles autorisations sont délivrées lorsque l'étranger a séjourné de nombreuses années en Suisse et s'y est intégré au point que son retour dans son pays d'origine constituerait un déracinement jugé trop rigoureux.

Des personnes qui auront séjourné plus de 10 ans dans notre pays, seront contraintes d'attendre 8 années encore avant de pouvoir demander la naturalisation, dans la mesure où une autorisation d'établissement anticipée leur est accordée dans l'intervalle. Dans le cas contraire, elles devront attendre 10 années supplémentaires.

Il semble parfaitement illogique que les années qui ont précisément contribué à faire reconnaître aux autorités cantonales et fédérales l'intégration particulièrement réussie d'un demandeur d'asile n'aient plus aucun poids au moment du dépôt d'une demande de naturalisation.

Nous estimons donc que les années déterminantes pour la demande de naturalisation doivent comprendre toutes celles effectivement passées en Suisse, dans la mesure où ce séjour est attesté, connu des autorités compétentes et considéré comme déterminant pour l'octroi d'autres statuts en Suisse, en particulier l'octroi du permis B et du permis C.

Article 30

Le projet de révision prévoit un examen individuel de la demande de naturalisation des mineurs inclus dans la demande de leurs parents dès l'âge de 12 ans. Le message du Conseil Fédéral précise que l'examen individualisé de ces demandes doit notamment comporter notamment une enquête auprès des services scolaires.

Une intrusion dangereuse dans la sphère scolaire

Cette proposition constitue une intrusion dangereuse dans la sphère scolaire, dont le rôle et les évaluations ne visent pas des buts de police des étrangers, mais l'orientation de l'enfant dans sa formation, dans le but de favoriser l'épanouissement de ses talents, de ses aptitudes et de ses aspirations propres.

L'accès à l'éducation constitue un droit particulièrement sensible pour tout enfant résidant en Suisse. Pour assumer sereinement sa mission, l'école doit pouvoir bénéficier d'une protection contre l'ingérence des autorités d'état civil et de police des étrangers.

Les enseignants doivent en effet pouvoir s'exprimer au sujet de leurs élèves librement, sans avoir à penser aux conséquences que peuvent avoir leurs évaluations après lecture par une autorité extérieure.

Evaluer les résultats scolaires comme critères d'intégration est problématique, davantage encore lorsqu'une telle évaluation est effectuée à l'âge de 12 ans. Dans le parcours scolaire d'un enfant, il s'agit en effet d'une période d'orientation durant laquelle ses performances scolaires permettent au mieux de déterminer quelle formation lui conviendra la mieux, afin qu'il puisse développer ses aptitudes.

Un enfant peut rencontrer des difficultés dans l'apprentissage de matières intellectuelles tout en étant parfaitement bien intégré. Les voies de formation pratique valorisées dans notre pays, ont justement été conçues pour les jeunes rencontrant ce type de difficultés. Et il est unanimement reconnu que l'apprentissage forme des professionnels de qualité.

Or, il est évident qu'un enfant dont les résultats scolaires sont médiocres, quand bien même il se destine à une formation pratique pour laquelle il dispose des qualités requises, risque de se voir pénalisé, ce dès l'âge de 12 ans. L'interprétation faite aujourd'hui par l'ODM mais aussi par le TAF des résultats des jeunes en âge de scolarité obligatoire dans le cadre de demande de permis humanitaires tendent à le prouver.

La transmission directe de données détenues par les institutions scolaires est donc problématique et peut s'avérer dangereuse.

La transmission directe d'informations entre l'école et les autorités de police des étrangers doit être abandonnée. Les candidats à la naturalisation doivent déjà fournir les preuves de leur intégration et peuvent produire de leur propre gré ou sur demande des autorités les informations pertinentes sous cet angle aux services compétents.