

Initiative parlementaire
Loi sur la nationalité. Délai plus long pour annuler une
naturalisation

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil
national

du 30 novembre 2007

Madame la Présidente,
Madame, Monsieur,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la Loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

Le 30 novembre 2007

Pour la commission :

Le président, Andreas Gross

Condensé

A l'heure actuelle, quelque 400 procédures d'annulation de naturalisation sont en cours en raison de graves soupçons que la naturalisation ait été obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. La plupart des cas confirmés de naturalisations obtenues de manière frauduleuse découlaient de la naturalisation facilitée du conjoint étranger d'un citoyen suisse, introduite en 1992.

L'expérience montre que dans certains cas, l'art. 41 de la loi sur la nationalité (LN), qui stipule qu'une naturalisation peut être annulée dans un délai de cinq ans, n'est pas satisfaisant. En effet, il se peut que des cas d'abus soient déjà prescrits au moment où ils sont découverts, ou que la prescription soit atteinte avant la fin de l'enquête administrative.

Le présent projet d'acte entend donc prolonger le délai pendant lequel il est possible d'annuler une naturalisation. Le nouvel art. 41, al. 1^{bis} LN prévoit qu'une naturalisation peut être annulée dans un délai de deux ans après que l'office fédéral a pris connaissance de l'état de fait déterminant, mais au plus tard huit ans après l'octroi de la nationalité suisse. De plus, un nouveau délai de prescription de deux ans commence à courir après tout acte d'instruction notifié à la personne naturalisée. Le délai de prescription est automatiquement suspendu pendant la procédure de recours.

La commission soumet le présent projet à l'Assemblée fédérale après que l'Office fédéral des migrations, suivi par le Conseil fédéral, a préconisé cette solution dans son rapport concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité. Seule une lutte systématique contre les abus permettra à terme de mieux faire accepter les naturalisations par l'opinion.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 L'initiative parlementaire

Le 24 mars 2006, le conseiller national Ruedi Lustenberger a déposé une initiative parlementaire portant sur la loi sur la nationalité (06.414 n Loi sur la nationalité. Délai plus long pour annuler une naturalisation) sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. L'initiative vise à modifier l'art. 41, al. 1 de la loi sur la nationalité¹ (LN) et à prévoir un délai plus long que le délai actuel de cinq ans pour annuler la naturalisation obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels.

L'auteur de l'initiative fait valoir que l'office fédéral compétent examine actuellement quelque 400 cas de naturalisations qui pourraient avoir été obtenues de manière abusive. Or, la preuve d'un abus ne peut souvent être apportée que tardivement, en particulier dans le cas des mariages blancs. L'expérience montre que l'actuel délai de cinq ans pendant lequel il est possible d'annuler une naturalisation est trop court. Selon l'auteur de l'initiative, il faut donc prévoir un délai plus long si l'on veut réellement lutter contre les abus.

1.2 L'examen préalable et la mise en œuvre par les Commissions des institutions politiques

Réunie le 4 juillet 2006, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire et a décidé, par 13 voix contre 8, d'y donner suite. Le 30 octobre 2006, la CIP du Conseil des Etats s'est ralliée sans opposition à la décision de son homologue.

Dans leur décision, les commissions ont tenu compte du nombre de procédures ouvertes par l'Office fédéral des migrations (ODM) depuis 2001 ainsi que du nombre de naturalisations annulées et de procédures classées dans le même laps de temps. Se fondant sur le nombre des cas et sur des exemples d'abus manifeste, les commissions ont estimé qu'il était nécessaire de renforcer les mesures de lutte contre les abus en prolongeant le délai, comme le proposait l'initiative.

À sa séance du 28 juin 2007, la commission a mis en consultation un avant-projet préparé conjointement par son secrétariat et par l'administration. Les avis recueillis étant majoritairement favorables, elle a adopté le projet le 30 novembre 2007, par 12 voix contre 7. Une minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur le projet : arguant du nombre très réduit des cas de fraude et jugeant que le délai actuel de cinq ans est suffisant, elle estime qu'il est tout simplement inutile de vouloir prolonger le délai pendant lequel il est possible d'annuler une naturalisation. Une autre minorité de la commission souhaite elle aussi maintenir le délai actuel de cinq ans, mais approuve pour sa part la disposition qui prévoit, d'une part, qu'un nouveau délai de prescription de deux ans commence à courir après tout acte d'instruction et, d'autre part, que les délais soient suspendus pendant la procédure de recours.

¹ RS 141.0; RO 1952 1115

Conformément à l'art. 127 de la loi sur le Parlement, la CIP du Conseil national a examiné avec l'initiative une pétition (06-18 Pét. Sensogiovane.ch, Dottikon. Naturalisations : moratoire de 10 ans), visant à instituer un moratoire de 10 ans sur les naturalisations, et à porter de 5 à 10 ans le délai pendant lequel il est possible d'annuler une naturalisation. La commission a décidé de ne pas reprendre à son compte la pétition sous la forme d'une proposition.

1.3 Les objectifs de l'ODM et du Conseil fédéral

L'initiative parlementaire exprime la nécessité d'une réglementation, déjà mentionnée par l'ODM en 2005 dans son rapport concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité², disponible sur internet. Ce rapport énumère les différentes sortes d'abus, présente les mesures existantes pour lutter contre ces abus et en propose de nouvelles. Contrairement à l'initiative parlementaire Lustenberger, qui ne se prononce pas sur la durée de prolongation du délai d'annulation de la naturalisation, le rapport de l'ODM proposait déjà de faire passer ce délai de cinq à huit ans.

Dans sa décision concernant les objectifs 2007³ des départements fédéraux et de la Chancellerie fédérale, le Conseil fédéral prévoyait dès novembre 2006 de mettre au point son avis sur l'initiative parlementaire Lustenberger. En prenant acte du rapport de l'ODM le 8 mars 2007 sans le modifier, le Conseil fédéral a marqué implicitement son accord avec le présent projet.

1.4 La nature et la portée des abus

1.4.1 Les naturalisations facilitées obtenues de manière frauduleuse

Les abus les plus courants sont ceux découlant de la naturalisation facilitée du conjoint étranger d'un citoyen suisse, introduite en 1992. Contrairement aux autres candidats à la naturalisation, les conjoints étrangers n'ont pas besoin de prouver qu'ils ont résidé en Suisse pendant 12 ans pour pouvoir déposer leur demande. Ils peuvent déposer une demande de naturalisation facilitée selon l'art. 27 LN à des conditions plus favorables (cinq ans de résidence en Suisse, dont l'année avant le dépôt de la demande, et vie en communauté conjugale avec un ressortissant suisse depuis trois ans).

Certains de ces mariages sont contractés exclusivement pour que le conjoint puisse résider en Suisse et bénéficier plus tard de la naturalisation facilitée. L'exemple typique est celui d'un demandeur d'asile qui, peu après le rejet de sa demande, épouse une Suissesse considérablement plus âgée que lui, se soustrayant ainsi à un renvoi ; après trois ans de mariage et cinq ans de résidence en Suisse, il obtient la naturalisation facilitée en qualité de conjoint étranger d'une ressortissante suisse, pour divorcer peu après de cette femme et se remarier ensuite avec une ressortissante de son pays d'origine.

² Rapport de l'Office fédéral des migrations du 20 décembre 2005 concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité, p. 64 s.

³ Objectifs 2007 des départements fédéraux et de la Chancellerie fédérale (décision du Conseil fédéral du 29 novembre 2006), p. 12.

Selon le Tribunal fédéral, une communauté conjugale au sens de l'art. 27 LN présuppose non seulement existence formelle d'un mariage, mais également vie commune effective. Une telle communauté ne peut être admise que si la volonté commune de former une communauté conjugale stable est intacte (ATF 130 II 169, consid. 2.3.1).

C'est pour cela qu'avant toute naturalisation facilitée du conjoint étranger d'un ressortissant suisse, les autorités soumettent aux deux époux une déclaration concernant la communauté conjugale. Ceux-ci doivent y confirmer qu'ils vivent dans une communauté conjugale effective et stable, à la même adresse, et qu'ils n'ont pas l'intention de se séparer ni de divorcer. Cette procédure permet à la Confédération de refuser la naturalisation facilitée si les deux époux ne signent pas la déclaration. Ce document signale également au candidat que selon l'art. 41 LN, sa naturalisation peut être annulée dans un délai de cinq ans s'il a donné de fausses informations.

1.4.2 L'ampleur du problème

Ces dix dernières années, l'ODM a ouvert chaque année env. 100 procédures de vérification de la légalité de naturalisations. En 2006, plus de 130 procédures ont dû être ouvertes. Plus de un pour cent des 10 000 naturalisations facilitées accordées chaque année sont donc vérifiées ; en 2006, 0,5 % de ces naturalisations ont été annulées. L'ODM examine actuellement env. 500 cas présumés d'abus. Pour 400 d'entre eux, la procédure prévue par l'art. 41 LN a été ou va être ouverte.

Comme l'ODM ne possède pas encore de système informatique lui permettant de saisir et de traiter de manière précise l'ensemble des données de la Confédération, il n'est pas possible de procéder à une analyse statistique détaillée des procédures en cours. C'est pour cela que l'ODM s'est abstenu de publier des statistiques officielles jusqu'à présent. En outre, les cantons ne transmettent généralement pas à l'ODM les annulations qu'ils prononcent ; s'il n'existe donc pas de statistiques, on peut cependant penser que les annulations prononcées par les cantons sont très rares, puisqu'elles concernent des naturalisations ordinaires, en général moins sujettes à des abus. Un nouveau système d'information permettant d'avoir une meilleure vue d'ensemble sera probablement opérationnel en 2008. En revanche, le nombre des procédures ouvertes et des annulations prononcées par l'ODM lui-même ces dernières années, ainsi que le nombre de procédures classées, sont connus.

Entre 2003 et 2006, l'ODM a ouvert 638 procédures (140 en 2003, 116 en 2004 et 133 en 2006) ; c'est en 2005 que le record de 249 nouvelles procédures a été atteint. L'augmentation drastique de 2005 découle du fait que l'ODM a accordé cette année-là plus d'importance à la lutte contre les abus. Comme de nombreux cas menaçaient d'être frappés de prescription, l'ODM a affecté un plus grand nombre de fonctionnaires à l'ouverture ciblée de procédures. Ces quatre dernières années, l'ODM a prononcé 158 annulations (41 en 2003, 36 en 2004, 29 en 2005 et 52 en 2006). Entre 2003 et 2006, un peu plus de 300 procédures ont été définitivement classées, dont un tiers en 2006.

Si les chiffres indiquent donc que l'on n'est pas en présence d'un phénomène de masse, il reste que les instruments de lutte contre les abus doivent être améliorés. En effet, une lutte systématique contre les abus ne peut que contribuer largement à mieux faire accepter les naturalisations par l'opinion.

1.5 L'annulation selon le droit actuel

Selon l'actuel art. 41, al. 1 LN, l'office peut, avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, annuler dans les cinq ans la naturalisation obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. L'objectif de cette disposition est de lutter contre les abus en matière d'acquisition de la nationalité suisse. L'art. 41 LN est une disposition potestative, donnant à l'office un pouvoir d'appréciation pour tenir compte des circonstances de chaque cas.

L'art. 41 LN est applicable en particulier lorsqu'une personne étrangère mariée à un ressortissant suisse a bénéficié de la naturalisation facilitée prévue par l'art. 27 LN et qu'il s'avère ensuite que cette personne a obtenu sa naturalisation de manière frauduleuse. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la naturalisation facilitée prévue par l'art. 27 LN présuppose l'existence d'une communauté conjugale effective et stable. A cet égard, la volonté orientée vers l'avenir de la personne naturalisée de vivre réellement en communauté conjugale est déterminante. En présence d'indices d'un mariage de complaisance ou d'un mariage ne réunissant plus les critères d'une communauté de vie, la naturalisation ne peut être accordée. Si de tels indices ne sont connus qu'après la naturalisation et s'ils sont vraisemblables, l'ODM engage une procédure d'annulation contre la personne concernée. C'est en général le canton lui-même, la commune de domicile, l'office de l'état civil ou le conjoint suisse qui signale de tels cas à la Confédération.

Les procédures d'annulation sont longues et difficiles, puisqu'il s'agit d'apporter la preuve que la personne naturalisée a obtenu frauduleusement la nationalité suisse, le plus souvent par mariage de complaisance. L'ODM consulte le dossier de la procédure de divorce. Au besoin, il peut également consulter les dossiers du service cantonal de la migration et d'une éventuelle demande d'asile préalable. Ensuite, les autorités cantonales interrogent l'ex-conjoint suisse et, le cas échéant, d'autres personnes, sur ordre de l'ODM. Les personnes concernées par une éventuelle annulation de leur naturalisation ont le droit d'être entendues à plusieurs reprises durant la procédure. Avant de prononcer une annulation, l'ODM demande l'approbation du canton d'origine. Ces procédures sont complexes et peuvent durer plusieurs années.

Une naturalisation déclarée nulle est censée ne jamais avoir été octroyée. La personne concernée ne devient alors pas apatride, mais retrouve sa nationalité précédente, si elle l'avait perdue par naturalisation. Selon l'art. 41, al. 3 LN actuel, l'annulation fait également perdre la nationalité suisse aux membres de la famille qui l'ont acquise en vertu de la décision annulée, sauf décision expresse. Dans des cas de rigueur, il est ainsi possible de laisser à des enfants leur nationalité, par exemple lorsque ceux-ci vivent en Suisse depuis très longtemps, sont parfaitement intégrés et ont suivi la plus grande partie de leur scolarité dans notre pays.

1.6 Les nouveaux instruments du Code civil

En approuvant la nouvelle loi fédérale sur les étrangers⁴ le 24 septembre 2006, les citoyens ont également approuvé une révision partielle du Code civil⁵ (CC). La nouvelle législation permettra de réduire le risque d'abus en matière de

⁴ RS ...; RO ... (FF 2005 6885 ; entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2008)

⁵ RS 210; RO 24 245

naturalisation facilitée, puisque les autorités pourront déjà s'opposer aux mariages abusifs entre citoyens suisses et étrangers.

Ainsi, un nouvel article impose à l'officier de l'état civil de rejeter une demande de mariage lorsque l'un des fiancés ne veut manifestement pas fonder une communauté conjugale, mais éluder les dispositions sur l'admission et le séjour des étrangers. Pour éclaircir la situation, l'officier de l'état civil peut requérir des renseignements auprès d'autres autorités ou de tiers (art. 97a CC). Si le soupçon se confirme que l'un des époux ne veut pas fonder une communauté conjugale, mais éluder les dispositions sur l'admission et le séjour des étrangers, le mariage doit être annulé (art. 105, ch. 4 CC). On ne pourra cependant pas juger de l'efficacité de cette nouvelle réglementation contre les abus en matière de naturalisation facilitée avant quelques années.

1.7 Résultats de la procédure de consultation

La grande majorité des 26 cantons s'est prononcée en faveur de la modification proposée de l'art. 41 LN. Seuls cinq d'entre eux (BS, GE, NE, ZG et ZH) ont fait part de leur opposition. Cinq partis représentés à l'Assemblée fédérale ont donné leur avis sur le texte : trois (UDC, PRD et PDC) l'ont approuvé, tandis que deux (PS et PES) s'y sont opposés. Enfin, trois fédérations (la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil, l'Association suisse des officiers de l'état civil et l'Association des Communes Suisses) ont réservé un accueil favorable au projet de loi, tandis que 13 autres associations, syndicats et organisations l'ont rejeté.

2 Grandes lignes du projet

Si le droit en vigueur permet d'annuler une naturalisation dans un délai de cinq ans, il ne règle pas les cas d'abus graves découverts peu avant ou seulement après l'écoulement de ce délai. Si l'ODM a connaissance d'un abus quelques années après la naturalisation, celle-ci ne peut parfois plus être annulée à temps – c'est-à-dire avant l'échéance du délai de cinq ans - car la procédure est complexe.

C'est surtout pour ce genre de cas que la CIP souhaite, grâce à sa nouvelle réglementation, permettre l'annulation d'une naturalisation même après le délai actuel de cinq ans. Comme le constate l'ODM dans son rapport cité plus haut, et comme le confirme le Conseil fédéral, l'expérience montre qu'il serait raisonnable de porter le délai à huit ans. La commission salue cette idée, qu'elle reprend dans son projet.

Parallèlement, la CIP propose l'introduction de délais de prescription différenciés : un nouveau délai commencerait à courir après chaque acte d'instruction et la prescription serait suspendue automatiquement en cas de recours.

Art. 41, al. 1 et 1^{bis}

L'art. 41, al. 1, LN demeure, mais le délai de cinq ans pour annuler une naturalisation est supprimé. Un paragraphe 1^{bis} est ajouté à l'art. 41 LN, prévoyant une réglementation différenciée en matière de prescription.

Le nouvel art. 41, al. 1^{bis} LN précise que la naturalisation peut être annulée dans un délai de deux ans après que l'office fédéral a eu connaissance de l'état de fait déterminant, mais au plus tard huit ans après l'octroi de la nationalité suisse. Un nouveau délai de prescription de deux ans commence à courir après tout acte d'instruction notifié à la personne naturalisée. La notion d'« acte d'instruction » comprend toute mesure d'instruction prise par l'autorité en vue d'examiner le cas. Puisque seules sont déterminantes les mesures d'instruction communiquées à la personne concernée, il s'agit essentiellement de celles visant à constater les faits (cf. art. 12 ss. de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁶) ainsi que des mesures permettant à la personne concernée de s'exprimer dans le cadre de son droit à être entendue. Pour éviter que l'instruction ne puisse être ralentie par un éventuel recours (par exemple une dénonciation), le délai de prescription est suspendu pendant la procédure de recours.

Cette disposition permettra aux cantons et à la Confédération d'annuler des naturalisations dans un délai non plus de cinq ans, mais de huit ans après l'octroi de la nationalité suisse. Il sera ainsi possible de punir les abus manifestes, dont les autorités n'ont eu connaissance que plusieurs années après la naturalisation, même après l'écoulement du délai actuel de cinq ans. De plus, pour éviter de prolonger inutilement les procédures d'annulation, l'ODM est censé les clore, dans la mesure du possible, dans un délai de deux ans après avoir eu connaissance des faits. Néanmoins, ces procédures étant complexes, cela n'est pas toujours possible. C'est pourquoi il est prévu qu'un nouveau délai de prescription de deux ans commencera à courir après chaque acte d'instruction notifié à la personne naturalisée.

L'art. 41, al. 1^{bis} LN s'applique également à l'annulation de naturalisations ordinaires par les cantons ; l'art. 41, al. 2 LN en vigueur stipule en effet que la naturalisation accordée conformément aux art. 12 à 17 peut être aussi annulée par l'autorité cantonale.

4

Conséquences

4.1

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

4.1.1

Conséquences pour la Confédération

La prolongation de cinq à huit ans du délai de prescription prévu à l'art. 41, LN provoquera certes une augmentation des procédures, mais elle restera faible et ne devrait avoir ni conséquences financières, ni effets sur l'état du personnel. L'annulation pourra être prononcée après le délai actuel de cinq ans,

⁶ RS 172.021; RO 1969 757

particulièrement en cas d'abus flagrants. Le nombre de cas supplémentaires devrait néanmoins être limité, car la grande majorité des cas peuvent être réglés dans les cinq ans qui suivent la naturalisation.

4.1.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le chiffre 4.1.1 s'applique par analogie aux cantons et aux communes.

5 Conformité avec le droit européen

Le projet est conforme au droit européen, en particulier à la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997, à laquelle la Suisse n'a cependant pas encore adhéré.

6 Constitutionnalité

Les modifications de la loi sur la nationalité proposées dans le présent projet se fondent sur l'art. 38, al. 1, Cst.