

# **Argumentaire contre l'initiative populaire de l'UDC « pour des naturalisations démocratiques »**

Votation du 1<sup>er</sup> juin 2008

**NON à une initiative antidémocratique !**

## Table des matières

1.	Introduction	5
2.	Le projet de l'UDC	6
2.1	Le déclic – un arrêt du Tribunal fédéral pour protéger contre la discrimination	6
2.2	Teneur de l'initiative – un État de droit avec des dérogations et une démocratie sans limite	7
2.3	L'initiative ne change rien à une procédure de naturalisation rigoureuse	8
3.	Argument contre l'initiative populaire de l'UDC	11
3.1	L'initiative de l'UDC porte atteinte...	
	...à l'État de droit	11
	...à la démocratie	11
	...à la séparation des pouvoirs	12
	...à l'efficacité démocratique	12
	...aux cantons et aux communes	13
	...à l'intégration et en particulier à la paix sociale	13
	...à la crédibilité de la Suisse	14
3.2	Réponses à quelques arguments de l'UDC	14
4.	Annexes : Tableau 1	17
	Tableau 2	20
	Données statistiques	22



## 1. Introduction

Le 1er juin 2008, l'initiative populaire de l'UDC baptisée, de manière trompeuse, « pour des naturalisations démocratiques » sera mise en votation. Or cette initiative populaire est tout sauf démocratique. Elle viole en effet des principes fondamentaux : ceux de la démocratie, ceux de l'État de droit et aussi ceux du fédéralisme.

Avec cette initiative populaire, l'UDC tentera par tous les moyens de se profiler comme « parti d'opposition ». Dans le style – ou l'absence de style – qui est sa marque de fabrique, elle essaiera, à coup de slogans grossiers, d'attiser les peurs de la population et de dénigrer les autorités et les tribunaux.

Défenseurs et modèles d'intégration réussie de travailleurs et travailleuses de toutes les origines, les syndicats rejettent catégoriquement cette initiative populaire. Il est hors de question que les travailleurs et travailleuses qui vivent ici et y paient des impôts soient discriminés et attaqués sur la base de votations arbitraires impossibles à contester lorsqu'ils demandent à être naturalisés. Il est hors de question que des garanties offertes par l'État de droit et des droits constitutionnels de notre démocratie soient vidés de leur sens uniquement parce que l'UDC ne veut pas naturaliser certaines catégories de la population, même lorsque les candidat(e)s au passeport suisse ont franchi avec succès tous les obstacles et les trois étapes d'une procédure complexe, de longue haleine et unique en son genre sur le plan international.

Le Conseil fédéral et les Chambres fédérales ont eu la sagesse de recommander le rejet de cette initiative populaire de l'UDC dont ils tiennent en réserve un contre-projet indirect qui respecte certaines normes minimales de l'État de droit. Pour l'USS, il n'en demeure pas moins que l'octroi du droit de cité communal doit être une décision des autorités susceptible de recours.

Songeons en particulier à l'image que donnerait la Suisse, à quelques jours du coup d'envoi de l'EURO 2008, si elle acceptait une initiative populaire qui viole plusieurs traités internationaux importants, est surtout xénophobe et discriminatoire et ouvre tout grand la porte à l'arbitraire. À cet égard, l'USS espère que nous ne deviendrons pas seulement champions d'Europe de football mais serons aussi sacrés champions de l'intégration de personnes de langues et de cultures différentes, et champions de la démocratie et de l'État de droit. À l'occasion de l'EURO 2008, la Suisse entend montrer qu'elle n'est pas un pays xénophobe, mais un pays ouvert, un pays d'intégration. Dans ces conditions, il convient de poser un signal politique fort, contre une initiative populaire antidémocratique, voire anticonstitutionnelle : le 1er juin, disons résolument « NON » à l'UDC. La date ne pouvait être mieux choisie !

## **2. Le projet de l'UDC**

### **2.1 Le déclic – un arrêt du Tribunal fédéral pour protéger contre la discrimination**

Le 9 juillet 2003, le Tribunal fédéral a rendu deux arrêts retentissants concernant la procédure de naturalisation discriminatoire pratiquée dans la commune d'Emmen. Lors d'une votation organisée dans cette localité lucernoise, les demandes de naturalisation déposées par des candidats italiens avaient été acceptées, alors que toutes les demandes de personnes originaires de Turquie et d'ex-Yougoslavie avaient été rejetées. Appelé à se prononcer sur ces rejets scandaleux, le Tribunal fédéral a, pour la première fois, cassé pour cause de discrimination une décision de naturalisation prise par une commune ; dans un deuxième arrêt, les juges de Lausanne ont qualifié d'anticonstitutionnelles les décisions rendues par la voie des urnes en matière de naturalisation : ces décisions enfreignaient l'interdiction de la discrimination inscrite à l'article 8 alinéa 2 de la constitution fédérale et violaient l'obligation de motiver une décision insérée à l'article 29 alinéa 21 de notre charte fondamentale. Selon le Tribunal fédéral, un(e) candidat(e), même s'il n'existe pas de « droit à la naturalisation », a le droit d'être entendu, ce qui signifie qu'une décision négative doit être motivée. Cette obligation était aussi une condition sine qua non de l'examen d'un recours déposé pour violation de l'interdiction de la discrimination inscrite dans la constitution. En cas de décision par les urnes, cette condition ne peut pas être respectée. En 2003, l'USS s'était déjà félicitée de ces arrêts du Tribunal fédéral, parce qu'il offrent une protection efficace contre la discrimination.

En 2001, avant même ces arrêts du Tribunal fédéral, le Conseil fédéral avait déjà expressément proposé d'introduire un droit de recours dans la loi sur la naturalisation alors en révision. Par contre, l'UDC n'a pas accepté les arrêts du Tribunal fédéral et a lancé peu après son initiative populaire baptisée trompeusement « pour des naturalisations démocratiques ». L'initiative a formellement abouti très peu de temps avant l'expiration du délai légal, munie de 100'038 signatures, soit à peine plus que le nombre requis.

### **Conflit avec la constitution et le droit international**

Dans son message, rédigé sous la responsabilité du ministre Christoph Blocher, le Conseil fédéral relève « qu'il n'est pas judicieux, en matière de nationalité, de revenir à la pratique antérieure aux arrêts du Tribunal fédéral de 2003 » et qu'une telle situation juridique serait difficilement réalisable, même à la faveur de l'initiative populaire de l'UDC. En cas d'acceptation de l'initiative, des règles constitutionnelles, comme le droit d'être entendu et le droit d'obtenir une décision motivée, devraient être appliquées. Par ailleurs, selon l'exécutif fédéral, il faudrait s'attendre à « de graves conflits » avec le droit international ; l'initiative serait en effet en « totale contradiction » avec la Convention des Nations Unies sur le racisme, qui garantit le droit de recours contre la discrimination. La Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité implique aussi l'existence d'une possibilité de recours contre des rejets discriminatoires de demandes de naturalisation.

---

<sup>1</sup> Garanties générales de procédure.

L'initiative populaire a été rejetée par 127 voix contre 67 au Conseil national et par 34 voix contre 7 au Conseil des États. L'opinion qui prévaut aux Chambres fédérales est que des normes minimales de l'État de droit doivent aussi être appliquées aux naturalisations.

Lors du débat relatif au contre-projet indirect (Thomas Pfisterer, conseiller aux États radical), qui entendait initialement autoriser la naturalisation par les urnes, certains parlementaires ont expliqué ce qu'étaient ces impératifs et comment ils devaient être conciliés avec la démocratie directe. Au Conseil national – et ensuite au Conseil des États –, la majorité a estimé que seul le législatif communal (à défaut d'organe communal plus restreint) permettait une procédure correcte. Il a été décidé que le rejet d'une demande impliquait une proposition écrite et pouvait être contesté devant un tribunal cantonal. Ce contre-projet indirect a été adopté le 21 décembre 2007 par les Chambres fédérales. Le délai référendaire a été suspendu tant que le peuple ne s'est pas prononcé sur l'initiative populaire de l'UDC.

## **2.2 Teneur de l'initiative – un État de droit avec des dérogations et une démocratie sans limite**

Par son initiative, l'UDC veut au fond exclure le droit de recours. Cette initiative demande que seule la commune (et non pas le canton, comme c'est le cas actuellement) puisse désigner l'instance (le peuple, le législatif ou l'exécutif communal) compétent pour accorder le droit de cité communal. Mais surtout, l'initiative demande que cette décision de naturalisation soit définitive. Pour l'UDC, cela signifie que tout recours devant un tribunal serait désormais impossible.

C'est pourquoi l'UDC voudrait modifier comme suit la constitution fédérale :

Art. 38, al. 4 Cst. (nouveau): *Le corps électoral de chaque commune arrête dans le règlement communal l'organe qui accorde le droit de cité communal. Les décisions de cet organe sur l'octroi du droit de cité communal sont définitives.*

### **Les règles sur le droit de cité communal précèdent les arrêts du Tribunal fédéral**

En apparence, l'UDC souhaite « tirer au clair » la question de l'octroi du droit de cité communal après les arrêts du Tribunal fédéral. En fait, ce parti entend surtout créer la confusion et rendre inopérantes les dispositions cantonales sur l'octroi du droit de cité communal en vigueur depuis bien avant 2003. À la fin de cet argumentaire, un tableau récapitulatif montre clairement qu'un grand nombre de communes n'ont pas attendu les arrêts du Tribunal fédéral pour prévoir des possibilités de recours contre des refus d'accorder la naturalisation (voir tableau 1 : Aperçu des voies de droit prévues par les cantons contre les décisions de naturalisation avant 2001). L'acceptation de l'initiative aurait donc pour conséquence l'abolition des droits de recours de candidat(e)s remplissant toutes les conditions tels qu'ils sont en vigueur dans dix cantons au moins.

De nombreuses dispositions légales et constitutionnelles cantonales sur les compétences dans les communes seraient aussi rendues caduques. Un autre tableau figurant en annexe montre que, dans nombre de communes – bien avant l’arrêt du Tribunal fédéral relatif à l’affaire d’Emmen – c’est le législatif ou l’exécutif élu par le peuple (ou la direction compétente) qui, dans les communes, accorde le droit de cité. Ces faits attestent que les naturalisations ont été considérées comme des décisions relevant des autorités communales avant l’arrêt du Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral s’est borné à signifier que les décisions prises par les urnes étaient contraires à la constitution fédérale, alors que les décisions susceptibles de recours prises par un législatif communal ne l’étaient pas.

Enfin, l’acceptation de l’initiative de l’UDC entraînerait un travail supplémentaire et donc des frais supplémentaires inutiles dans l’écrasante majorité des communes où les décisions d’accorder la naturalisation sont aujourd’hui déjà prises dans les règles.

### **Refus arbitraire, mais aussi octroi arbitraire du droit de cité**

Compte tenu de ce qui précède, il est évident que l’UDC se soucie comme d’une guigne de l’État de droit ou de la démocratie directe et de l’autonomie cantonale ou communale. Ce qui lui importe, comme elle le reconnaît elle-même, c’est de refuser le droit de cité communal à certaines catégories de la population<sup>2</sup>. Ce n’est pas seulement discriminatoire, c’est aussi une violation de principes fondamentaux de l’État de droit, de la démocratie et du fédéralisme. Par conséquent, l’USS plaide avec force en faveur d’une procédure de naturalisation communale qui ne soit pas arbitraire. L’époque où, au début du XX<sup>e</sup> siècle, les riches étrangers et étrangères pouvaient acheter le droit de cité auprès de citoyen(ne)s influents est définitivement révolue.

### **2.3 L’initiative ne change rien à une procédure de naturalisation rigoureuse**

La proposition de l’UDC sur la naturalisation est d’autant plus discutable que les candidat(e)s à la naturalisation doivent déjà accomplir un véritable gymkhana avant une éventuelle votation sur leur demande. Quiconque souhaite obtenir le passeport suisse a besoin de l’autorisation de la Confédération, du canton et de la commune, et doit suivre une procédure à plusieurs niveaux. Mais les règles fixées doivent alors être respectées. Les personnes désireuses d’obtenir la naturalisation doivent aussi pouvoir se fonder sur des directives fiables. La non-discrimination en particulier doit toujours s’appliquer et une deuxième instance doit contrôler si ce principe est respecté.

### **Les strictes conditions à remplir demeurent**

En comparaison des autres pays étrangers, la Suisse a mis en place des conditions strictes et un

---

<sup>2</sup> Voir l’argumentaire de l’UDC « pour des naturalisations démocratiques ».

étranger ou une étrangère doit commencer par les remplir avant même de pouvoir se lancer dans la procédure de naturalisation. En pratique, cela signifie que les délais sont très longs (durée de résidence en Suisse et dans la commune) avant de pouvoir déposer une demande de naturalisation. Cela implique aussi que les candidats doivent s'attendre à subir des contrôles effectués au petit matin par la police et à passer des tests et autres « sondages de reins et de coeurs » destinés à vérifier qu'ils sont bien aptes à obtenir le passeport suisse. La commune ne se contente pas de contrôler la situation matrimoniale et les conditions de logement, le degré d'intégration, les connaissances linguistiques, etc. Elle veut aussi savoir si le ou la candidat(e) partage les valeurs suisses, c'est-à-dire a la même conception que nous de l'État de droit et de la démocratie.

Ces préalables et ces procédures ne changeront en rien. La même règle continuera de s'appliquer comme elle s'appliquait hier : ce n'est qu'après avoir rempli ces conditions et suivi la procédure que le ou la candidat(e) peut espérer obtenir le droit de cité (communal).

### **La commune politique joue le premier rôle**

Ainsi donc, l'initiative populaire de l'UDC n'a pas pour enjeu les conditions à remplir ou la procédure de naturalisation. Cette procédure n'est pas touchée par l'initiative, elle restera tout aussi draconienne que par le passé. De même, le rôle déterminant dans la procédure de naturalisation sera toujours joué par la commune politique ou la commune bourgeoise suivant la législation cantonale qui règle le droit de cité. En effet, le plus souvent, ce sont les autorités exécutives communales ou la commission de naturalisation qui contrôlent si le ou la candidat(e) est intégré dans la communauté suisse et s'il/elle connaît les modes de vie helvétiques.

### **L'argument des « naturalisations en masse » est insoutenable**

L'initiative populaire de l'UDC sur les naturalisations porte donc exclusivement sur l'octroi du droit de cité au terme d'une longue procédure. À cet égard, l'argument des « naturalisations en masse » avancé par l'UDC ne correspond nullement à la réalité, car il est totalement exclu de « naturaliser en masse » dans le cadre du système en place qui ne changera d'ailleurs pas. Le nombre de naturalisations a certes augmenté ces vingt dernières années, mais, en comparaison internationale, les naturalisations sont fort peu nombreuses dans notre pays par rapport à la population étrangère.

Cela s'explique de manière très simple : plusieurs cantons se sont d'ores et déjà dotés de voies de recours en cas de rejets d'une demande de naturalisation et un grand nombre de communes ont depuis longtemps délégué les décisions par les urnes au législatif ou à l'exécutif, en particulier pour des raisons de compétences, d'efficacité et de coûts.

### **Aujourd'hui déjà : qui dit naturalisation dit bureaucratie**

La question soulevée par l'initiative populaire de l'UDC ne concerne donc pas les conditions ou les critères de naturalisation (durée de résidence, intégration, etc.), mais bien les compétences et les procédures. Elle concerne le niveau communal. La procédure au niveau des instances cantonales et fédérales, qui statuent également sur chaque demande, n'est pas visée. Une personne doit résider en Suisse sans interruption pendant 12 ans avant de pouvoir faire une demande de naturalisation. Dans certains cantons, seules les personnes ayant vécu 10 ans ou plus dans le canton sont naturalisées. À cela s'ajoutent des délais fixés par la commune. Les délais ne tiennent souvent pas compte de la mobilité d'aujourd'hui.

### **L'UDC s'en prend à l'État de droit**

L'UDC lance une initiative populaire uniquement parce qu'un arrêt du Tribunal fédéral ne lui convient pas. Voilà qui est étonnant et même inquiétant. Est-ce que ce parti voudra dorénavant modifier la constitution fédérale chaque fois qu'un arrêt du Tribunal fédéral lui reste en travers de la gorge ? On n'ose imaginer les conséquences qui en découleraient pour l'État de droit et la démocratie dans notre pays, sans parler des ressources humaines et des moyens financiers (y compris ceux de la Confédération !) que l'UDC dilapide par une telle initiative.

### 3. Arguments contre l'initiative populaire de l'UDC

#### 3.1. L'initiative populaire de l'UDC porte atteinte...

##### ... à l'État de droit

Le principe de la dignité humaine, de la non-discrimination ainsi que les garanties de procédure (obligation de motiver une décision) inscrits dans la constitution fédérale doivent impérativement être respectés. Dans un État de droit, il ne faut pas porter atteinte au privilège de disposer d'un pouvoir judiciaire politiquement indépendant, qui fonde ses jugements sur ces droits fondamentaux.

*Justification* : Une naturalisation sans possibilité de recours viole des principes juridiques fondamentaux du système constitutionnel suisse. C'est la raison pour laquelle des naturalisations ont été supprimées dans de nombreuses communes bien avant l'arrêt du Tribunal fédéral aujourd'hui critiqué par l'UDC (parce que l'obligation de motiver une décision y est pratiquement impossible à mettre en œuvre). Comme la Suisse est un État de droit, bon nombre de cantons connaissent des possibilités de recours cantonaux et n'ont pas non plus attendu l'arrêt du Tribunal fédéral pour les instituer (voir tableaux 1 et 2)<sup>3</sup>. L'octroi du droit de cité tel que le souhaite l'UDC est une procédure xénophobe anticonstitutionnelle arbitraire, qui instaure surtout l'insécurité (du droit). De plus, cette procédure viole la dignité humaine. Il n'est donc pas étonnant que le Tribunal fédéral ait dû condamner les scandaleuses décisions anticonstitutionnelles prises à Emmen en matière de naturalisation. En tentant aujourd'hui d'atténuer la portée de cet arrêt approprié par son initiative populaire, l'UDC s'en prend à l'État de droit et enfreint non seulement les droits fondamentaux des candidat(e)s à la naturalisation mais aussi les droits de toutes les personnes vivant en Suisse. Celles-ci doivent en effet pouvoir disposer de droits fondamentaux reconnus par la constitution et d'un pouvoir judiciaire qui s'appuie sur la constitution lorsqu'il rend ses jugements.

##### ... à la démocratie

Les droits politiques (participation aux élections et aux votations) doivent pouvoir être acquis légalement et sans discriminations.

*Justification* : Les personnes qui ont des racines à l'étranger doivent pouvoir acquérir les droits politiques par la naturalisation de manière légale et sans la moindre discrimination. Lorsque certaines catégories de la population qui travaillent parmi nous depuis des années, paient des impôts et cotisent aux assurances sociales sont discriminées par le rejet de leur demande de naturalisation et privées de l'occasion de participer aux élections et aux votations, cela fait tache

---

<sup>3</sup> Ces droits de recours ont toujours été introduits à la suite de scrutins aux résultats parfaitement clairs. Dernier exemple en date : la ville de Zurich qui, le 25 novembre 2007, a délégué l'octroi du droit de cité communal à l'exécutif à une majorité de plus de 70%.

dans une démocratie. Il faut donc rejeter les décisions arbitraires et sans possibilité de recours en matière de naturalisation. Cela, notamment parce que toute démocratie qui fonctionne a besoin d'élargir sa base. Pour les syndicats, c'est d'autant plus nécessaire qu'une grande partie de leurs membres n'ont toujours pas voix au chapitre dans la Suisse officielle.

### **... à la séparation des pouvoirs**

La politisation du pouvoir judiciaire n'est pas admissible ; elle fait planer une menace sur les droits fondamentaux.

Justification : L'UDC lance une attaque frontale contre un arrêt du Tribunal fédéral motivé par des considérations objectives. Si le Tribunal fédéral ne peut plus rendre un jugement sans courir le risque d'être instrumentalisé et jugé partisan par une UDC uniquement soucieuse de ses propres intérêts politiques, c'est le principe même de la séparation des pouvoirs qui est mis en cause et cela porte atteinte aux règles démocratiques. Si l'UDC veut modifier la constitution fédérale chaque fois qu'un arrêt du Tribunal fédéral lui déplaît, la séparation des pouvoirs et donc l'État de droit sont sérieusement en danger.

### **... à l'efficacité démocratique**

Au XXI<sup>e</sup> siècle, la conception de la démocratie et de la souveraineté populaire ne repose pas sur l'idée qu'il faudrait voter sur des individus ou sur des actes juridiques individuels. Ce n'est pas faisable en pratique, et ce n'est ni souhaitable ni efficient.

Justification : La règle générale veut que les membres du corps électoral disposent de diverses informations pour prendre des décisions adéquates lorsqu'il sont appelés aux urnes. En cas de naturalisation, ces informations posent problème, du moment que des données particulièrement dignes de protection - sur le revenu, la situation familiale, les conditions de logement – jouent un rôle dans l'octroi du droit de cité. D'après la loi sur la protection des données, il y a déjà ici un conflit juridique entre intérêts divergents, puisque des données particulièrement dignes de protection ne peuvent faire l'objet que d'une publication limitée. L'objectivation dépassionnée des actes juridiques individuels, dans notre cas des décisions en matière de naturalisation, est souhaitable, ne serait-ce que pour cette raison. Imaginons que – comme l'UDC le demande régulièrement – le peuple doive trancher de tout et de rien, donc aussi des actes juridiques individuels, et ait donc besoin à cet effet de toutes les informations dignes de protection nécessaires. Ce n'est pas seulement inefficace, ce n'est pas seulement impossible à mettre en place, mais c'est aussi inhumain. Imaginons encore que l'on pousse jusqu'au bout la volonté de l'UDC de donner au peuple la souveraineté totale. Le peuple devrait alors voter sur le mariage de Monsieur S. avec Madame T. ou sur le permis de construire du jardin d'hiver de Monsieur E. La démocratie directe telle que nous la connaissons tournerait à la farce ou à la satire politique. De manière très générale, on constate que le peuple ou les législatifs cantonaux et communaux – à de rares exceptions près comme les élections ou les demandes de grâce – n'ont pas à se prononcer sur des actes juridiques

individuels mais doivent prendre des décisions de fond de grande portée politique. C'est la seule manière d'assurer le bon fonctionnement de notre démocratie directe.

### **... aux cantons et aux communes**

L'autonomie communale est placée par l'UDC au-dessus de la souveraineté cantonale. Les communes elles-mêmes doivent s'attendre à des charges administratives substantielles. De plus, des pratiques communales arbitraires et discriminatoires, qui attisent la xénophobie et le racisme, ne donnent pas une bonne image du canton concerné.

*Justification* : Dans la plupart des communes, les votations populaires sur les naturalisations ont été supprimées il y a longtemps – pour des raisons de compétences, de coûts et d'efficacité – et remplacées par des décisions susceptibles de recours prises par un législatif, un exécutif ou les autorités. Dans les cantons et les communes, ces règles ont fait leurs preuves, elles permettent d'éviter les doublons et les procédures longues et fastidieuses, d'où la possibilité de réduire des charges administratives qui sont plus élevées s'il faut organiser des votations populaires. Les cantons conservent en l'occurrence leur souveraineté sur la procédure de naturalisation, tout en accordant une importante marge de manœuvre aux communes. Si le droit de cité communal devait être désormais tranché sans appel et que la commune était seule à décider de l'organe compétent en matière de naturalisation, les cantons seraient dépossédés de leur souveraineté, pourtant inscrite dans la constitution fédérale. Au surplus, si les naturalisations étaient utilisées pour faire la leçon et distribuer les bons points, il pourrait en découler des conséquences imprévisibles pour les cantons et les communes. Cela attiserait inutilement la xénophobie et le racisme. Ce qui ne serait certainement pas un bon présage pour le canton ou la commune considérée.

### **... à l'intégration et en particulier à la paix sociale**

La participation politique est une condition essentielle de l'intégration et de l'égalité des chances pour la population qui travaille et qui vit parmi nous. Elle contribue à la paix sociale dans notre pays.

*Justification* : La participation politique est une condition essentielle de l'intégration de la population « étrangère ». Par son initiative populaire, l'UDC essaie à présent d'exclure certaines communautés et de dresser la population indigène contre elles. Les humiliations et les discriminations que certaines catégories de la population ont endurées ces derniers temps à cause des propos infondés et inacceptables tenus lors de scrutins populaires vont totalement à l'encontre du principe d'intégration. De surcroît, on instille ainsi la haine et le racisme, dont les conséquences peuvent être graves. Les problèmes à l'école, les discriminations sur le marché du travail et l'émergence de sous-cultures contribuent à empêcher l'intégration de la population étrangère et menacent à long terme la paix sociale dans notre pays. Par expérience, les syndicats connaissent la capacité d'intégration qu'engendre la reconnaissance de l'égalité des droits et des devoirs. C'est pourquoi ils demandent que ce potentiel profite aussi à la Suisse politique. Il ne faut pas oublier que le quart des

ressortissant(e)s « étrangers » qui résident en Suisse en permanence sont nés ici et ont fréquenté les écoles du pays. Les entreprises exploitent leur potentiel économique et culturel.

### **... à la crédibilité de la Suisse**

L'initiative de l'UDC est incompatible avec le droit international et enfreint plusieurs traités internationaux importants<sup>4</sup> Pays neutre, la Suisse dépend de l'ordre juridique international et doit veiller tout particulièrement à le respecter.

*Justification* : Ratifié par la Suisse et entré en vigueur dans notre pays, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est violé à plus d'un titre par l'initiative populaire de l'UDC. Premièrement, les candidat(e)s à la naturalisation ont le droit de ne pas être discriminés (art. 17 sur la protection de la sphère privée). Deuxièmement, l'exclusion de tout droit de recours contre une décision communale de naturalisation viole l'article 2 (droit de recours utile) du Pacte. Il en va de même d'ailleurs de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit également, à son article 13, un droit de recours effectif. Si un pays neutre comme la Suisse viole des droits garantis par des accords internationaux dont elle dépend elle-même, elle perd sa crédibilité.

## **3.2. Réponses à quelques arguments de l'UDC**

Lors de la campagne, l'UDC se servira très vraisemblablement de trois arguments principaux.

1. L'autonomie communale et la souveraineté du peuple ne doivent pas être minées par l'arrêt du Tribunal fédéral de 2003.

Ni l'autonomie communale ni la souveraineté du peuple n'ont été affaiblies par l'arrêt du Tribunal fédéral. Avant cet arrêt, l'octroi du droit de cité communal était du ressort de l'assemblée communale, du législatif communal ou de l'exécutif communal (du dicastère ou du département compétent, le cas échéant) dans la plupart des communes.

Cela répond à la volonté du peuple, comme en témoignent les dernières votations populaires à Zurich et à Berne au sujet de l'octroi du droit de cité cantonal ou communal. À de fortes majorités (60 à 70%), la compétence d'accorder ou de refuser la naturalisation y a été déléguée aux autorités exécutives. Le corps électoral a voté pour réaliser un utile désenchevêtrement des tâches, pour améliorer l'efficacité financière et administrative de la procédure et pour rendre plus objectives les décisions en matière de naturalisation. Les Suisses et Suissesses entendent donc donner leur avis dans les urnes sur des sujets généraux de grande portée politique, mais ils ne veulent pas voter sur des actes juridiques individuels, autrement dit sur leurs voisins. Par ailleurs, la commune demeure compétente pour contrôler le degré d'intégration, les connaissances linguistiques, les conditions de logement, etc.

---

<sup>4</sup> Cf. le message relatif à l'initiative populaire fédérale « pour des naturalisations démocratiques »

2. La nationalité suisse ne doit pas être bradée au moyen de naturalisations en masse. Ce n'est qu'une manière d'enjoliver la statistique des étrangers, pour permettre à la gauche qui exige une politique d'intégration envers et contre tout de dissimuler son incompetence dans la lutte contre les abus en matière d'asile et dans la résolution d'autres problèmes touchant la population étrangère.

Parler de naturalisations « en masse » est totalement abusif. Sur le plan international, la Suisse connaît des conditions de naturalisation restrictives. Il faut avoir résidé en Suisse pendant fort longtemps et les candidat(e)s doivent être « helvético-compatibles », en ce sens que leur degré d'intégration est contrôlé, tout comme le sont leurs connaissances linguistiques, leurs conditions de logement, leur respect de l'ordre juridique suisse, et beaucoup d'autres choses encore. Ce n'est qu'après avoir passé tous ces examens et subi tous ces contrôles que le candidat peut espérer obtenir le droit de cité du législatif ou de l'exécutif communal. Étant donné la rigueur de la procédure, la statistique des étrangers ne peut en aucun cas être enjolivée, au contraire : les migrant(e)s nés dans nos contrées – autrement dit les habitant(e)s de notre pays sans passeport rouge à croix blanche – continuent de figurer dans cette statistique de ressortissant(e)s, où ils n'ont que faire. Voilà en réalité ce qui explique en partie pourquoi le pourcentage d'étrangers en Suisse atteint environ 20 pour cent, ce qui est relativement beaucoup.

Comment l'UDC en arrive-t-elle à évoquer son thème de prédilection, les abus du droit d'asile, en rapport avec l'octroi du droit de cité communal au terme d'une laborieuse procédure de naturalisation ? C'est un mystère. Il tombe pourtant sous le sens que les « candidat(e)s à la naturalisation » sont des êtres humains, qui vivent en Suisse depuis de longues années et y sont parfois nés. Ce sont des personnes qui ont contribué à la croissance démographique et économique de la Suisse. La question des abus du droit d'asile ou de l'immigration n'a donc absolument rien à voir dans cette affaire. Par ailleurs, l'ex-conseiller fédéral Christoph Blocher ne peut certainement pas être rangé dans la « gauche qui exige une politique d'intégration envers et contre tout ». C'est lui et personne d'autre qui, à la tête de son département (le Département de justice et police), était responsable des questions relatives aux ressortissant(e)s étrangers et au droit d'asile.

Une fois de plus, l'UDC cherche à comparer des pommes avec des poires. Les données concernant les naturalisations sont un moyen de comparaison valable sur le plan international (nombre de personnes naturalisées par rapport à l'ensemble de la population étrangère). En comparaison avec d'autres pays européens, la Suisse se situe dans la partie inférieure du classement.

Il est vrai que le nombre de personnes naturalisées a continuellement augmenté ces dernières années. Mais cette évolution ne résulte pas du fait que les naturalisations ne sont plus décidées par le peuple, mais par des commissions et des exécutifs eux-mêmes. Elle s'explique par le fait que, depuis 1992, il ne faut plus renoncer à son ancienne nationalité. Les Suisses et Suissesses qui se font naturaliser à l'étranger peuvent également conserver leur nationalité.

3. Nous ne voulons pas naturaliser en Suisse des personnes d'autres cultures (emblématique de ce problème : le voile). Elles ne partagent pas nos valeurs.

Ce que nous avons expliqué au point 2 ci-dessus s'applique aussi ici : avec ou sans voile, les êtres humains désireux de se faire naturaliser doivent suivre une longue et sévère procédure et apporter la preuve qu'ils partagent les valeurs de la démocratie suisse et de l'État de droit. Ce sont des personnes qui vivent en Suisse depuis longtemps et y sont intégrées. Ne pas les naturaliser, en particulier quand elles font partie de communautés bien précises, revient à discriminer tel ou tel groupe de population. Nous ne voulons pas de cette xénophobie dans notre pays.

#### 4. Annexe

**Tableau 1: Aperçu des voies de droit prévues par les cantons contre les décisions de naturalisation avant 2001<sup>5</sup>**

Canton	Voies de droit	Remarques
AG	Pas de voies de droit contre les décisions du législatif communal, du conseil des habitants, du Grand Conseil et de la commission de naturalisation Possibilité de recours contre les décisions du conseil communal et les décisions du Département de l'intérieur	
AI	Aucune	
AR	Recours possible au Conseil d'État si l'étranger peut se prévaloir d'un droit au droit de cité communal	Disposition abolie en 2005
BE	Pas de voies de droit sauf en cas de vices de procédure	En septembre 2005, le corps électoral bernois a toutefois accepté à une forte majorité la modification de la loi sur l'octroi du droit de cité cantonal et communal ; dans toutes les communes du canton, c'est désormais l'exécutif qui accorde le droit de cité communal à la suite d'une procédure de naturalisation respectueuse des normes de l'État de droit.
BL	Aucune	En 2000, la cour constitutionnelle de BL a considéré que le législatif communal était lié par le droit dans ses décisions de naturalisation et devait respecter les droits fondamentaux.
BS	Recours au Conseil d'État contre les décisions de la commune relatives aux naturalisations prévues à l'art. 17 de la loi cantonale sur la nationalité  Opposition contre les objections soulevées par le canton ou la commune à l'autorisation fédérale de naturalisation (art. 12 ordonnance d'exécution)	
FR	Aucune	Dès 2007 : recours auprès du préfet pour décision de l'exécutif communal et auprès du Tribunal administratif pour décision du Grand Conseil.

<sup>5</sup> Voir aussi les explications au point 2, où il est noté que nombre de cantons et de communes disposaient de réglementations cantonales conformes à l'État de droit avant les fameux arrêts du Tribunal fédéral de 2003.

Canton	Voies de droit	Remarques
GE	Le Grand Conseil peut réexaminer les décisions du Conseil d'État à la demande de la commune ou du/de la requérant(e). Si le refus est confirmé, celui-ci peut déposer une nouvelle requête après un an.	
GL	Recours possible au Conseil d'État contre les décisions de l'exécutif communal et de la direction de l'intérieur. Recours possible au Tribunal administratif contre les décisions du Conseil d'État.	
GR	Aucune possibilité de recours contre les décisions des services de l'état civil, aussi pour les communes.	
JU	Recours de l'intéressé et de la commune contre une décision du Service de l'état civil et des habitants	
LU	Aucune	
NE	Si l'exécutif communal refuse la naturalisation, le /la requérant(e) a, dans les 60 jours, le droit de demander au Conseil d'État l'autorisation de se faire naturaliser dans une autre commune. Ce droit ne peut s'exercer qu'une fois.	
NW	Chaque citoyen ne peut faire opposition dans un délai de 20 jours à compter de la publication de la demande de naturalisation dans la Feuille officielle. Le/la requérant(e) n'a aucune voie de droit à sa disposition.	
OW	Aucune	
SG	Aucune	
SH	Aucune	
SO	Voies de droit au plan communal selon la loi communale (obligation d'admettre la requête si la personne remplit les conditions, a résidé sans interruption les 10 dernières années dans la commune, a effectué la majeure partie de sa scolarité en Suisse et a déposé sa demande avant l'âge de 25 ans révolus)	
SZ	Aucune	
TG	Aucune (mais éclaircissement provisoire en raison d'un recours en suspens au Département de la justice)	
TI	Pas de voies de droit contre les décisions du législatif communal ou du Grand Conseil. Recours contre les décisions du Conseil d'État auprès du Tribunal cantonal d'appel.	
UR	Recours possible auprès du parlement cantonal contre les décisions du Conseil d'État relatives aux demandes qui ne remplissent pas les conditions légales.	

Canton	Voies de droit	Remarques
VD	Aucune. Le/la requérant(e) a cependant le droit d'être entendu si les conditions objectives de naturalisation sont remplies.	
VS	Si le droit de bourgeoisie est refusé sans juste motif, le/la requérant(e) peut interjeter recours auprès du Conseil d'État.	
ZG	Recours possible contre les décisions de l'exécutif ou du législatif communal et de la Direction de l'intérieur.	
ZH	Recours possible si le/la requérant(e) a un droit à la naturalisation.  Les décisions du grand conseil communal ou du législatif communal peuvent faire l'objet d'un recours si elles touchent les règles de procédure ou le droit fédéral.	

Source : Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et étrangères et révision de la loi sur la nationalité, 2001

Tableau 2 : Compétence des autorités communales en matière de naturalisation

Canton	Peuple aux urnes		Législatifs communaux		Autorités exécutives		Remarques
	Avant le 9.7.2003	Après le 9.7.2003	Avant le 9.7.2003	Après le 9.7.2003	Avant le 9.7.2003	Après le 9.7.2003	
AG	Si référendum lancé contre législatif	Référendum plus possible		Oui			
AI							Le droit de cité d'Appenzell est accordé par le Grand Conseil, celui d'Oberegg par l'exécutif
AR	Oui	Non	En cas de droit si délégué à l'exécutif dans le règlement communal		Oui		
BE			Oui, mais un tiers des communes ont délégué la compétence à l'exécutif	Oui, mais un tiers des communes ont délégué la compétence à l'exécutif			Dès le 1.1.2006: autorités exécutives
BL			Oui	Oui			Depuis le 1.1.2001 c'est le législatif qui est compétent et peut transférer la compétence à l'exécutif
BS			Si aucun droit n'existe : dans 2 communes (en ville le parlement)	Si aucun droit n'existe : dans 2 communes (en ville le Parlement)	En cas de droit	En cas de droit	
FR			Oui	Oui	Oui, dans le cas des étrangers de la 2 <sup>ème</sup> génération	Oui, dans le cas des étrangers de la 2 <sup>ème</sup> génération	
GE							Les communes n'ont pas de pouvoir de décision et ne peuvent que formuler un préavis.
GL	Partiellement	Non	Partiellement	Presque toutes les communes (procédure bloquée dans quelques communes)	En cas de droit	En cas de droit	
GR	2 communes	2 communes (moratoire jusqu'au remaniement des bases juridiques)	Env. 50 %	Env. 50 %	Env. 50 %	Env. 50 %	
JU			Oui	Oui			
LU	3 communes	Aucune	Dans 98 communes le législatif communal ; dans 4, le législatif	Le législatif élu dans 2 communes sur 96	Aucune	Aucune	

Canton	Peuple aux urnes		Législatifs communaux		Autorités exécutives		Remarques
	Avant le 9.7.2003	Après le 9.7.2003	Avant le 9.7.2003	Après le 9.7.2003	Avant le 9.7.2003	Après le 9.7.2003	
NE					Oui	Oui	
NW			Pour les adultes	Pour les adultes	Pour les enfants et les jeunes	Pour les enfants et les jeunes	
OW	Partiellement	Non	Partiellement	Toutes			
SG	Rarement	Non	Oui	Oui			
SH			Oui	Oui			
SO			Dans 96 % des cas	Dans 96 % des cas	Dans 4 % des cas	Dans 4 % des cas	
SZ	Dans 25 communes sur 30	Non		Oui			
TG			Oui	Oui			
TI			Oui	Oui	En cas de droit	En cas de droit	
UR	7 communes	Non	13 communes	Toutes les communes			
VD			Oui	Oui		Oui*	*dès le 01.05.2005
VS			Oui	Oui			
ZG			Oui	Oui	En cas de droit	En cas de droit	
ZH			Oui	Oui	En cas de droit	En cas de droit	Le droit cantonal a toujours accordé aux communes la possibilité de déléguer la compétence à leur exécutif. Plus du tiers en ont fait usage.

Source : Rapport de l'Office fédéral des migrations sur les questions en suspens dans le domaine de la nationalité, 2005

## Données statistiques

Graphique 1: Octroi du droit de cité (source : OCDE, Migration Outlook, 2007)

