



**Arrêté du Grand Conseil
concernant l'initiative
« Pas de naturalisation de criminels
et de bénéficiaires de l'aide sociale! »**

Table des matières

1.	Lancement et aboutissement de l'initiative.....	1
2.	Objectifs et contenu de l'initiative.....	1
3.	Validité de l'initiative	2
3.1	Unité de la forme et de la matière.....	2
3.2	Conformité au droit supérieur	2
3.2.1	Catégories d'acquisition du droit de cité	3
3.2.2	Marge de manoeuvre des cantons en matière de naturalisation ordinaire	3
3.2.3	Conformité de l'initiative à la Constitution fédérale et au droit supérieur	3
4.	Appréciation de l'initiative	8
4.1	Contexte factuel	8
4.2	Contexte juridique	9
4.2.1	Droit fédéral.....	9
4.2.2	Droit cantonal	9
4.2.3	Critères d'aptitude en vigueur	10
4.3	Perspectives de la révision prévue du droit fédéral.....	12
4.4	Effets et appréciation de l'initiative.....	13
5.	Proposition du Conseil-exécutif	18

**Rapport
du Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant l'arrêté du Grand Conseil sur l'initiative
« Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale! »**

1. Lancement et aboutissement de l'initiative

Le 2 février 2012, les Jeunes UDC du canton de Berne ont déposé une initiative populaire intitulée « Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale! ». Par arrêté du 15 février 2012 (ACE 205/2012), le Conseil-exécutif du canton de Berne a constaté que l'initiative avait abouti, avec 16 004 signatures valables. En vertu de l'article 58, alinéa 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1), 15 000 signatures sont nécessaires pour qu'une initiative populaire aboutisse. Parallèlement, le Conseil-exécutif a chargé la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne (POM) d'examiner l'initiative. L'article 65, alinéa 2 de la loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques (LDP; RSB 141.1) prévoit que le Conseil-exécutif, une fois qu'il a constaté l'aboutissement d'une initiative, dispose de douze mois pour la soumettre au Grand Conseil. Au cas où il prévoit de présenter un contre-projet, ce délai est porté à 18 mois. En l'espèce, le délai de douze mois échoit le 15 février 2013.

2. Objectifs et contenu de l'initiative

L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé et exige une révision partielle de la Constitution cantonale.

La Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 est modifiée comme suit:

Article 7 Droit de cité

¹ La législation règle l'acquisition et la perte du droit de cité cantonal et du droit de cité communal dans les limites du droit fédéral.

² Inchangé.

³ Le droit de cité est notamment refusé à quiconque

- a a été condamné pour un crime par un jugement entré en force ou à quiconque a été condamné par un jugement entré en force à une peine privative de liberté de deux ans au moins pour une infraction;
- b bénéficie des prestations de l'aide sociale ou n'a pas entièrement remboursé les prestations perçues;
- c ne peut justifier de bonnes connaissances d'une langue officielle;
- d ne peut justifier de bonnes connaissances des institutions suisses et cantonales et de leur histoire;
- e n'a pas d'autorisation d'établissement.

⁴ Nul ne peut se prévaloir du droit de cité.

Les Jeunes UDC du canton de Berne motivent l'initiative avec les arguments suivants.

« Aujourd'hui, dans le canton de Berne, il est facile de demander le passeport suisse. En effet, en dehors de la durée du séjour, pour faire une demande de naturalisation, le canton n'exige que l'existence d'un vague lien avec la Suisse. Ainsi, des criminels ayant fait l'objet d'une condamnation, des bénéficiaires de l'aide sociale ou des demandeurs d'asile peuvent être naturalisés. Il est évident que ces personnes représentent non seulement une charge importante pour nos services sociaux, mais aussi une menace pour la population. Les Jeunes

UDC du canton de Berne ont d'ores et déjà tenté de modifier cette approche laxiste au Grand Conseil, mais toutes les interventions déposées en ce sens par Erich Hess, membre du Grand Conseil et président du parti, ont été rejetées. Pour remédier à cette situation, les Jeunes UDC ont lancé une initiative populaire au niveau cantonal. Cette dernière exige, d'une part, que le droit de cité ne soit plus octroyé aux criminels, aux bénéficiaires de l'aide sociale ou aux personnes ne possédant pas d'autorisation de séjour et, d'autre part, que les personnes souhaitant être naturalisées justifient d'une maîtrise suffisante de l'une des langues officielles et d'une bonne connaissance des institutions et de l'histoire suisses. Les Jeunes UDC du canton de Berne estiment qu'une personne étrangère ne doit obtenir le droit de cité que si elle peut attester de son intégration, qui se traduit par une indépendance financière, une certaine maîtrise de l'une des langues officielles et une connaissance du système politique et de l'histoire¹. »

3. Validité de l'initiative

En vertu de l'article 59, alinéa 2 ConstC, une initiative doit être entièrement ou partiellement invalidée si elle viole le droit supérieur, est inexécutable ou ne respecte pas l'unité de la forme ou de la matière. Le 1^{er} juin 2012, la POM a donc chargé Martin Buchli, avocat à Berne, de vérifier la validité juridique de l'initiative quant à sa conformité au droit supérieur (notamment la Constitution fédérale et la loi fédérale sur la nationalité) et son exécutabilité. Une initiative n'est invalidée que si un motif de nullité ressort clairement, c'est-à-dire si elle est inexécutable ou viole le droit supérieur. Cependant, si la validité d'une initiative ayant abouti est controversée ou incertaine, on applique l'adage *in dubio pro populo*: dans le doute, l'initiative est soumise au peuple; cf. avis de droit de Martin Buchli sur la validité de l'initiative « Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale! » du 28 août 2012; ch. 30).

3.1 Unité de la forme et de la matière

Pour répondre au critère de l'unité de la forme, il faut qu'une initiative soit conçue en termes généraux ou qu'elle revête la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 59, al. 2, lit. c en relation avec art. 58, al. 3 ConstC). L'initiative « Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale! » a été soumise sous la forme d'un projet rédigé et respecte à l'évidence l'unité de la forme. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'unité de la matière, quant à elle, est respectée s'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative, en d'autres termes si chaque élément répond à une même question politique. Les auteurs de l'initiative demandent un durcissement des conditions de naturalisation au niveau cantonal et veulent donc faire en sorte qu'il soit plus difficile, de manière générale, d'obtenir le droit de cité communal et cantonal. Par conséquent, l'initiative s'intéresse bien à une seule question, à savoir celle du durcissement des conditions de naturalisation. Il existe donc un rapport intrinsèque suffisant entre les conditions excluant la naturalisation; on peut ainsi considérer que l'unité de la matière est respectée (cf. avis de droit, ch. 11 à 14, avec les références citées).

3.2 Conformité au droit supérieur

L'article 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) garantit la souveraineté des cantons, lesquels disposent ainsi de compétences législatives, qui sont néanmoins soumises au droit supérieur. D'une façon générale, lorsqu'ils exercent leur compétence législative, les cantons n'ont pas le droit de contrevenir au droit fédéral ou aux traités internationaux ratifiés par la Confédération. Par conséquent, la jurisprudence constante du Tribunal fédéral indique qu'une initiative est substantiellement contraire au droit si elle contrevient au droit supérieur. La conformité du contenu d'une initiative cantonale doit donc être étudiée à la lumière du droit supérieur, mais reste la question de la manière dont celle-ci doit être examinée. Comme pour tout texte juridique, il convient de procéder par interprétation. Selon l'ATF 111 Ia 305 considérant 4a, une initiative

¹ Traduction libre du texte allemand disponible à l'adresse www.jsvpbern.ch/?p=95

doit être validée et soumise au vote populaire s'il est possible de lui attribuer un sens qui ne la rende pas clairement inadmissible (cf. avis de droit, ch. 23 à 27).

Afin de vérifier si l'initiative « Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale! » est conforme au droit supérieur, celle-ci doit être étudiée à la lumière de la Cst., de la loi du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité, LN; RS 141.0) et du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0). L'initiative n'est *a priori* pas en contradiction avec le droit international public ou d'autres actes législatifs fédéraux (cf. avis de droit, ch. 54).

3.2.1 Catégories d'acquisition du droit de cité

La LN distingue l'acquisition du droit de cité suisse « par le seul effet de la loi » de celle « par décision de l'autorité ». La seconde possibilité est subdivisée en trois catégories, à savoir la naturalisation ordinaire, la réintégration et la naturalisation facilitée. Les questions matérielles relatives à ces trois catégories étant réglées de manière exhaustive par la LN, les cantons n'ont pas de marge de manoeuvre pour légiférer sur le fond.

A l'instar de l'article 7 ConstC sur le droit de cité, l'initiative ne fait pas de distinction entre les catégories définies dans la LN. La disposition constitutionnelle ne prévoyant pas de conditions matérielles pour la naturalisation, on peut penser que celles-ci ne s'imposaient pas. Les cantons n'ont pas la compétence pour édicter des conditions matérielles dans les cas de l'acquisition de la nationalité suisse par le seul effet de la loi, par la réintégration ou par la naturalisation facilitée, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas définir de conditions propres, notamment des motifs excluant la naturalisation. L'absence de distinction dans l'initiative ne permet toutefois pas de conclure à son invalidité. En effet, une analyse conforme au droit constitutionnel (réduction téléologique) permet d'interpréter les alinéas 3 et 4 (conditions de naturalisation et exclusion de la prétention au droit de cité) comme ne s'appliquant qu'à la naturalisation ordinaire.

Il convient donc de conclure que les alinéas 3 et 4 de l'initiative ne sont pas applicables à l'acquisition de la nationalité par le seul effet de la loi, par la réintégration ou par la naturalisation facilitée; cela ne signifie toutefois pas que l'initiative doive être invalidée, étant donné que, comme évoqué ci-dessus, on peut lui donner une interprétation conforme à la Constitution (cf. avis de droit, ch. 55 à 62).

3.2.2 Marge de manoeuvre des cantons en matière de naturalisation ordinaire

La naturalisation ordinaire par les communes et les cantons est réglée sur le fond par la LN, qui ne prévoit toutefois que des conditions minimales, dont le respect est assuré dans le cadre de l'autorisation fédérale fondée sur l'article 13 LN. La LN n'interdit donc en principe pas de définir des conditions plus restrictives quant à l'octroi du droit de cité aux niveaux cantonal et communal. Elle laisse aux cantons la liberté d'accorder un droit à la naturalisation ordinaire ou au contraire de l'exclure. Par conséquent, pour autant que l'on considère que les alinéas 3 et 4 de l'initiative (conditions de naturalisation et exclusion de la prétention au droit de cité) ne s'appliquent qu'à la naturalisation ordinaire, l'initiative ne contrevient pas à la LN (cf. avis de droit, ch. 63 s.).

3.2.3 Conformité de l'initiative à la Constitution fédérale et au droit supérieur

En général

Malgré l'absence d'une réserve expresse dans le droit fédéral, l'exclusion de la prétention au droit à la naturalisation ordinaire selon l'alinéa 4 de l'initiative – qui figure déjà dans la loi à l'article 16, alinéa 1 de la loi du 9 septembre 1996 sur le droit de cité cantonal et le droit de cité communal, loi sur le droit de cité, LDC; RSB 121.1) – peut être interprétée dans un sens conforme à la Constitution fédérale. Les autorités concernées doivent exercer le pouvoir d'appréciation qui leur est accordé dans le respect de la Constitution, c'est-à-dire dans le cadre des principes objectifs établis en la matière par la Constitution et les lois, notamment en observant le sens et le but de l'ordre juridique et les intérêts publics définis, ainsi que les principes de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire

(cf. ATF 129 I 232 consid. 3.3; jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 23 mai 2012, 2011/386, consid. 3.3.3; avis de droit, ch. 70 à 74).

Interdiction de discriminer

Conformément à l'article 8, alinéa 2 Cst., nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. Au vu de cet article, l'alinéa 3, lettre b de l'initiative, qui demande que le droit de cité soit refusé aux personnes bénéficiant de l'aide sociale ou n'ayant pas entièrement remboursé des prestations perçues, est susceptible de poser problème. Selon la doctrine, l'absence de moyens financiers ne constitue pas un motif approprié pour justifier le refus d'octroi du droit de cité, parce qu'il s'agirait là de l'expression d'une discrimination fondée sur la situation sociale. En outre, on peut conclure de l'ATF 135 I 49 que si l'un des critères définis à l'article 8, alinéa 2 Cst. est à l'origine de l'incapacité d'une personne à subvenir à ses propres besoins et que celle-ci dépend donc de l'aide sociale, le refus de la naturaliser – en application de l'alinéa 3, lettre b de l'initiative – constituerait une discrimination inacceptable. Toutefois, cela ne permet pas de conclure à l'invalidité partielle de l'initiative. En effet, malgré la formulation explicite de la disposition, il est possible de l'interpréter de manière conforme à la Constitution; pour ce faire, il faut en réduire la portée, c'est-à-dire exclure de l'appliquer si la nécessité de faire appel à l'aide sociale est due à l'un des critères cités à l'article 8, alinéa 2 Cst. L'invalidité partielle de l'initiative ne doit être prononcée que si l'on considère que le fait de bénéficier de l'aide sociale ne peut pas constituer un motif de refus de naturalisation. Certes, l'idée selon laquelle le refus d'octroyer le droit de cité aux personnes dépendantes de l'aide sociale est foncièrement discriminatoire n'est pas infondée mais, étant donné que le Tribunal fédéral laisse volontairement la question en suspens dans les ATF 135 I 49 et 136 I 309, que plusieurs cantons prévoient une telle condition et qu'au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il convient d'interpréter l'article 14, lettre a LN de manière à ce que le droit de cité doit en principe être refusé aux personnes dont la nécessité de bénéficier de l'aide sociale est imputable à leur propre comportement (voir pt 4.2.3, lettre b ci-après), on ne saurait conclure que l'alinéa 3, lettre b de l'initiative soit manifestement anticonstitutionnel. Or, conformément au principe *in dubio pro populo*, pour que l'initiative soit entièrement ou partiellement invalidée sur ce point, il faudrait qu'elle soit à l'évidence contraire à la Constitution (cf. avis de droit, ch. 75 à 81, avec les références citées).

Principe d'égalité de traitement

Selon le principe de l'égalité de traitement visé à l'article 8, alinéa 1 Cst., il convient d'appliquer un traitement juridique semblable à des situations de fait semblables et un traitement juridique différent à des situations de fait différentes. Partant, le législateur cantonal n'a pas le droit d'appliquer un traitement juridique différent sans raison objective. Ce principe vaut également pour les conditions relatives à la procédure de naturalisation ordinaire. Compte tenu dudit principe, les conditions énumérées dans l'initiative soulèvent un certain nombre de questions.

La distinction entre un crime et un délit est définie de manière purement formelle à l'article 10 CP, tandis que l'appréciation de la gravité d'une infraction s'appuie sur des éléments concrets, tenant compte en particulier de la mesure dans laquelle un bien juridique a été violé ou menacé, du caractère répréhensible de l'acte et de la culpabilité de l'auteur. La durée d'une peine prononcée par un tribunal est la traduction concrète du degré de gravité attribué à l'acte, notamment la gravité objective de l'acte et la culpabilité subjective de l'auteur. C'est pourquoi les éventuels critères d'exclusion de l'obtention du droit de cité doivent se fonder uniquement sur cette durée. Il n'existe pas de raison objective justifiant qu'un crime ayant été condamné par un jugement entré en force soit considéré comme une condition excluant l'obtention du droit de cité sans que l'on ne tienne compte de la peine prononcée; alors que s'agissant d'autres infractions (en l'espèce, il est manifestement question de délits), celles-ci ne constituent un motif de refus d'obtention du droit de cité que si une peine privative de liberté de deux ans a été prononcée. Il est ainsi difficile de suivre le raisonnement selon

lequel un acte qualifié de crime mais n'ayant donné lieu qu'à une peine pécuniaire constituerait une condition justifiant le refus durable de l'obtention du droit de cité, alors que, selon l'initiative, tel ne serait pas le cas pour un délit sanctionné par une peine privative de liberté légèrement inférieure à deux ans. Ainsi, une application stricte de l'alinéa 3, lettre a de l'initiative serait contraire au principe d'égalité de traitement au sens de l'article 8, alinéa 1 Cst., et donc anticonstitutionnelle. Toutefois, malgré la formulation explicite dudit alinéa, une marge d'interprétation demeure en adéquation avec l'article 8, alinéa 1 Cst. En effet, d'une part, si l'initiative est acceptée, le législateur pourrait réviser la LDC de façon à ce que le principe d'égalité de traitement soit pris en compte (cf. avis de droit, ch. 82 à 84, avec les références citées) et d'autre part, l'initiative pourrait être appliquée de manière conforme à la Constitution, respectant ainsi le principe d'égalité de traitement. Ces deux possibilités sont tout à fait envisageables dans ce contexte. L'initiative ne donnerait donc pas forcément lieu à un octroi du droit de cité portant atteinte au principe d'égalité de traitement. Une des possibilités serait par exemple d'élargir aux crimes le critère des deux ans minimum de peine de privation de liberté prévu pour les infractions. Une telle adaptation risquerait cependant d'aller à l'encontre de la volonté des auteurs de l'initiative, dont le but revendiqué est de refuser le droit de cité aux personnes délinquantes. Le maintien de la pratique stricte en vigueur permettrait, quant à elle, de répondre aussi bien au principe de l'égalité de traitement, à la volonté desdits auteurs et aux critères de conformité à la Constitution (voir aussi pt 4.2.3, lettre a et pt 4.4 ci-après).

Principe de proportionnalité

Selon un avis qui ressort de plus en plus de la doctrine, il est inapproprié, voire inacceptable, de définir des conditions fixes et globales en matière de naturalisation car celles-ci se réfèrent trop au passé et ne tiennent parfois pas compte des changements survenus ou à venir. Dans ce contexte, le fait de refuser le droit de cité pour un crime commis des années auparavant, comme l'exige l'alinéa 3, lettre a de l'initiative, pourrait s'avérer problématique. La prise en compte d'une infraction passée est d'ailleurs particulièrement injuste si la personne souhaitant être naturalisée s'est bien comportée depuis. En effet, l'important étant de connaître l'évolution future de la personne concernée, le fait qu'elle se soit bien comportée est nettement plus significatif qu'une quelconque infraction commise des années plus tôt. Le refus d'octroyer le droit de cité pour un crime commis il y a longtemps contrevient donc au principe de proportionnalité. Néanmoins, tel qu'il est présenté, l'alinéa 3, lettre a de l'initiative peut être concrétisé dans les dispositions d'exécution ou lors de l'application du droit de manière à respecter le principe de proportionnalité. Partant, on ne peut conclure que l'initiative soit incontestablement contraire à la Constitution (cf. avis de droit, ch. 85 à 88, avec les références citées).

Il en est de même pour l'alinéa 3, lettre b. Le sens qu'il convient de lui attribuer est qu'en principe le droit de cité ne doit pas être octroyé aux personnes bénéficiant ou ayant bénéficié de l'aide sociale – à moins que leur incapacité à subvenir à leurs propres besoins soit due à l'un des critères visés à l'article 8, alinéa 2 Cst. – mais son application (à partir de quelle somme, quelle durée, etc.) doit être précisée par les dispositions d'exécution, par les autorités appliquant le droit et par la jurisprudence. C'est ainsi que le principe de proportionnalité pourra être pris en compte. Au vu de ce qui précède, le refus d'octroyer le droit de cité aux personnes qui bénéficient de l'aide sociale sans que cela soit imputable à leur propre comportement mais dont la nécessité d'y faire appel n'est pas due à l'un des critères visés à l'article 8, alinéa 2 Cst. (mères élevant seules leurs enfants, travailleurs pauvres ou chômeurs en fin de droits après une longue maladie) pourrait poser problème. En effet, ce refus pourrait s'avérer contraire au principe de proportionnalité et, partant, être contraire au droit. Il serait néanmoins envisageable d'interpréter l'alinéa 3, lettre b de manière conforme au droit fédéral (voir pt 4.4 ci-après).

Conformité au CP

Si l'on examine l'alinéa 3, lettre a de l'initiative à la lumière du CP, il est nécessaire de signaler que, selon le droit en vigueur, le respect de l'ordre juridique suisse constitue d'ores et déjà une condition à la naturalisation. Le guide en matière de procédure de naturalisation publié

par le Service de l'état civil et des naturalisations (SECN)² définit les cas dans lesquels un antécédent sur le plan pénal exclut l'octroi du droit de cité au niveau cantonal. Par ailleurs, selon la pratique actuelle, l'extrait du casier judiciaire joue un rôle déterminant. Le guide indique à ce sujet que « les conditions de naturalisation sont considérées comme remplies lorsqu'aucune peine pécuniaire ou peine privative de liberté ferme n'est inscrite dans l'extrait privé du casier judiciaire ». Cependant, contrairement à la pratique actuelle, l'initiative ne prévoit pas de délai à l'issue duquel un crime ou un délit condamné à une peine privative de deux ans au moins ne constitue plus un motif justifiant le refus de l'octroi du droit de cité.

Les conditions d'élimination d'office d'une inscription portée au casier judiciaire sont définies de manière exhaustive à l'article 369 CP, qui prévoit des délais différents selon la peine prononcée. Conformément à l'article 369, alinéa 7 CP, une inscription ne doit pas pouvoir être reconstituée et ne peut plus être opposée à la personne concernée après avoir été éliminée. Cela signifie qu'aucune conséquence juridique ne peut plus découler du jugement ayant été prononcé et que l'auteur de l'acte est complètement réhabilité (en vertu de ce qu'on appelle l'interdiction de reconstituer l'inscription après son élimination; FF 1999, p. 1787 ss, 1975; Patrick Gruber, in Basler Kommentar, 2^e éd., 2007, art. 369 CP, ch. 7; Trechsel/Lieber, Praxiskommentar StGB, 2008, art. 369, ch. 6; cf. aussi ATF 135 IV 87, consid. 2.4 et 2.5). Il existe néanmoins des exceptions à cette interdiction visée à l'article 369, alinéa 7 CP. En effet, dans le domaine du droit des étrangers, par exemple, cette interdiction est relativisée, étant donné que lors de la pesée des intérêts, les autorités de police des étrangers peuvent tenir compte des données relevant du droit pénal figurant dans leurs dossiers ou dont elles ont eu connaissance par un autre moyen – même après que les inscriptions correspondantes ont été éliminées du casier judiciaire – dans le cadre de leur appréciation du comportement adopté par une personne étrangère pendant la durée de son séjour en Suisse (cf. par ex. arrêt du TF 2C_711/2011 du 27 mars 2012, consid. 5.2). Il doit en être de même dans le domaine des naturalisations. En effet, dans le cadre de l'examen d'aptitude prévu à l'article 14 LN, il est particulièrement important de pouvoir tenir compte des condamnations pénales ayant été prononcées à l'encontre d'une personne – et ce même après que celles-ci ont été éliminées du casier judiciaire – afin de savoir si elle se conforme à l'ordre juridique suisse (lit. c) et ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure du pays (lit. d).

Or, l'alinéa 3, lettre a de l'initiative n'exige pas de procéder à un examen global du comportement de la personne souhaitant être naturalisée depuis son arrivée mais définit une condition excluant l'obtention du droit de cité, à savoir le fait d'avoir commis un crime ou un délit dont le jugement est entré en force, et se fonde donc directement sur la condamnation. Il faudrait, dans ce cas, appliquer l'interdiction de reconstituer prévue à l'article 369, alinéa 7 CP. Cependant, l'initiative ne prévoyant pas expressément que les inscriptions ayant été éliminées du casier judiciaire doivent être prises en compte, on ne peut conclure qu'il existe une contradiction manifeste entre l'alinéa 3, lettre a de l'initiative et l'article 369, alinéa 7 CP. Enfin, l'alinéa 3, lettre a peut être interprété de manière conforme au droit fédéral si l'on considère que seules les inscriptions n'ayant pas encore été éliminées du casier judiciaire peuvent constituer un motif de refus de l'obtention du droit de cité.

3.3 Exécutabilité

Conformément à l'article 59, alinéa 2, lettre b ConstC, une initiative doit être invalidée si elle est inexécutable. Ce motif de nullité vise à éviter que le peuple ne se prononce sur un projet qui, une fois accepté, ne pourra être concrétisé. Il s'agit en l'occurrence des initiatives affichant des exigences concrètement et manifestement inexécutables. Il faut néanmoins préciser que des difficultés pratiques liées à la mise en oeuvre ne suffisent pas à rendre une initiative inexécutable. En effet, l'inexécutabilité doit impérativement résulter de circonstances concrètes, l'obstacle juridique à une exécution n'étant pas suffisant. Si une initiative n'est pas réalisable car elle contrevient au droit supérieur, on considère qu'elle est substantiellement

² ISCB 1/121.1/1.1 du 26 juin 2012, sur le site www.pom.be.ch, sous Etat civil et identité – Naturalisations – [Bases légales](#) – guide (état au 26 juin 2012)

contraire au droit, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elle soit inexécutable (cf. avis de droit, ch. 15 à 17 et 20).

Le droit constitutionnel cantonal en vigueur a force obligatoire pour les autorités cantonales et communales concernées, qui sont tenues de l'appliquer directement aux nouvelles procédures. Si une norme constitutionnelle définit de manière assez claire les droits et devoirs des personnes concernées par celle-ci, elle n'a pas besoin d'être concrétisée au niveau de la loi. Les lois (cantonales) contraires à la Constitution – en l'espèce, il convient en particulier de s'intéresser à la LDC, qui règle la question des conditions en matière de naturalisation autrement que l'initiative – s'effacent devant le droit constitutionnel cantonal et, partant, après l'acceptation d'une initiative et l'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition constitutionnelle, lesdites lois ne peuvent plus être appliquées dans la mesure où il y a contradiction. Evidemment, les dispositions d'exécution conformes à la Constitution cantonale restent applicables après l'acceptation de l'initiative (cf. avis de droit, ch. 34 à 36).

Dans le cadre d'une interprétation conforme à la Constitution, une application stricte de l'initiative risquerait de poser d'importants problèmes en ce qui concerne l'alinéa 3, lettre b concernant les bénéficiaires de l'aide sociale (voir pt 3.2.3 et 4.4). L'initiative dispose à l'alinéa 3, lettre b que le fait de bénéficier de prestations de l'aide sociale ou de ne pas avoir entièrement remboursé des prestations perçues constitue un motif de refus d'octroyer le droit de cité. Elle n'indique toutefois pas de délai à l'issue duquel le fait d'avoir bénéficié de prestations sociales n'a plus d'incidence sur la procédure de naturalisation. Or, en théorie, une personne qui a bénéficié de l'aide sociale peut rendre ledit motif caduc en remboursant les prestations qu'elle a perçues.

Il est relativement facile de vérifier si une personne bénéficie de l'aide sociale, d'autant que la commune chargée d'octroyer les prestations sociales est généralement aussi celle chargée de contrôler les conditions d'obtention du droit de cité au niveau communal. Certes, l'article 8, alinéa 1 de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc; RSB 860.1) empêche la transmission des informations relatives à l'aide sociale mais, le canton ayant la compétence pour légiférer en la matière, il peut prévoir des exceptions. Si l'initiative était acceptée, le législateur cantonal pourrait compléter l'article 8a, alinéa 2 LASoc de façon à ce que lesdites informations puissent être transmises aux autorités en matière de naturalisation. En outre, des discussions sont en cours au niveau fédéral pour améliorer la transmission des informations aux autorités en question (cf. 4.3 ci-après). Par contre, il s'avérerait nettement plus difficile, dans la pratique, de vérifier si une personne souhaitant être naturalisée a perçu des prestations sociales par le passé. En effet, le contrôle des prestations sociales accordées il y a longtemps ou dans d'autres cantons est actuellement presque impossible. Il n'existe pas de base de données centralisée des personnes ayant bénéficié d'une aide sociale et, au vu du droit fondamental à la protection des données personnelles (art. 13, al. 2 Cst.), un projet législatif en ce sens se heurterait au principe de proportionnalité (cf. art. 36, al. 2 Cst.). Enfin, même si, contre toute attente, une telle base de données résistait à un examen à la lumière du droit, elle serait limitée au canton de Berne et ne contiendrait donc pas les données relatives aux prestations sociales octroyées dans les autres cantons (cf. avis de droit, ch. 43 à 46, avec les références citées).

Ces difficultés de mise en oeuvre ne permettent toutefois pas de conclure que l'initiative soit inexécutable au sens de l'article 59, alinéa 2 ConstC, car elles sont plutôt d'ordre pratique. L'application de la norme – et donc le rejet d'une demande en raison d'un motif prévu à l'alinéa 3 de l'initiative – est tout à fait possible (cf. avis de droit, ch. 51). L'initiative est donc exécutable.

3.4 Conclusion

Afin d'être conforme à la Constitution, l'initiative peut et doit être interprétée de façon à ce que les alinéas 3 et 4 ne se réfèrent qu'à la naturalisation ordinaire. En effet, les conditions définies par les auteurs de l'initiative comme des principes ne peuvent être appliquées à l'acquisition du droit de cité suisse par le seul effet de la loi, par la réintégration ou par la naturalisation facilitée (cf. avis de droit, ch. 89 ss).

En outre, une interprétation stricte de l'alinéa 3, lettres a et b de l'initiative pourrait entrer en contradiction avec la Constitution à plusieurs égards. Par conséquent, l'initiative doit être interprétée de manière conforme à la Constitution, ce qui signifie que, d'une part, malgré leur formulation explicite, les lettres a et b de l'alinéa 3 doivent permettre une application garantissant le respect de l'égalité de traitement et du principe de proportionnalité et que, d'autre part, la lettre b de l'alinéa 3 ne doit pas être appliquée si l'un des critères définis à l'article 8, alinéa 2 Cst. est à l'origine de l'incapacité d'une personne à subvenir à ses propres besoins et qu'elle a pour cette raison bénéficié de l'aide sociale. Enfin, il convient d'interpréter la lettre a de l'alinéa 3 de manière à ce que seules les inscriptions n'ayant pas été éliminées du casier judiciaire constituent un motif de refus de l'octroi du droit de cité.

Pour conclure, l'initiative « Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale! », déposée par les Jeunes UDC, ne contrevient pas de manière évidente au droit supérieur et il est possible de l'interpréter de manière conforme à la Constitution. Elle doit donc être validée par le Grand Conseil en vertu du principe *in dubio pro populo* et être soumise au vote populaire.

4. Appréciation de l'initiative

4.1 Contexte factuel

Jusqu'au début des années 90, le nombre de naturalisations oscillait entre 10 000 et 15 000 par année. A la fin des années 70, un pic exceptionnel de près de 40 000 naturalisations par année a été enregistré. Entre 1990 et 2006, le nombre de personnes ayant acquis la nationalité suisse n'a cessé d'augmenter et a presque quadruplé, passant d'à peine 10 000 à plus de 40 000. Depuis, ce nombre a légèrement baissé pour atteindre 37 893 naturalisations en 2011. Les modifications de la LN ont eu un impact considérable sur le nombre annuel de naturalisations. L'augmentation enregistrée ces 20 dernières années est surtout due au nombre croissant de personnes étrangères vivant en Suisse depuis longtemps, ayant grandi dans le pays ou ayant épousé un citoyen ou une citoyenne suisse. Toutefois, en 2010, seules trois sur 100 personnes étrangères vivant en Suisse ont obtenu la nationalité suisse, la plupart du temps par une procédure de naturalisation ordinaire. Il s'agit là d'un pourcentage relativement faible en comparaison internationale. En effet, sur un total de 37 893 naturalisations en 2011, 28 003 ont abouti par une procédure ordinaire et 9777 par une procédure facilitée. Seules 113 personnes ont été naturalisées par une procédure de réintégration.

En 2000, la majorité des personnes naturalisées étaient originaires d'Italie (23,2 %), suivie de près par l'ex-Yougoslavie (21,6 %), les Turcs occupant la troisième position (10,9 %). Ces pourcentages ont considérablement varié durant la décennie qui a suivi. En 2010, ce sont les ressortissants de l'ex-Yougoslavie qui ont été de loin les plus nombreux à être naturalisés (34,5 %), alors que la même année les Italiens et les Turcs ne représentaient plus que 10,5 et 5,3 pour cent. Toujours en 2010, l'Allemagne et le Portugal se classaient respectivement en troisième (9,2 %) et quatrième position (5,6 %) (pour tout ce qui précède, site de l'Office de la statistique³ et rapport sur la migration 2011 de l'Office fédéral des migrations, ODM).

En 2006, 4942 personnes ont été naturalisées par une procédure ordinaire dans le canton de Berne (sur environ 38 000 naturalisations ordinaires en Suisse), ce qui équivaut à 13 pour cent du nombre total de naturalisations ordinaires dans l'ensemble du pays. Comme évoqué précédemment, le nombre de naturalisations ordinaires a baissé en Suisse, Berne ayant enregistré une baisse particulièrement forte. En 2011, 28 003 personnes ont été naturalisées en Suisse par une procédure ordinaire dont 2037 dans le canton de Berne, ce qui ne représente plus que sept pour cent des naturalisations ordinaires dans le pays. Le nombre a donc presque diminué de moitié dans le canton depuis 2006, ce qui représente en chiffres absolus un recul de près de 60 pour cent. Aujourd'hui, dans le canton de Berne, environ 1,6 personne étrangère sur 100 vivant en Suisse obtient la nationalité par une naturalisation

³ site: www.bfs.admin.ch, sous Thème – 01 - Population – Migration et intégration – [Acquisition de la nationalité suisse](#) (état août 2012)

ordinaire, ce qui correspond presque à la moyenne nationale (source: Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Berne).

4.2 Contexte juridique

4.2.1 Droit fédéral

L'article 37, alinéa 1 Cst. dispose que la citoyenneté suisse est étroitement liée au droit de cité cantonal et communal. La Constitution donne aux autorités fédérales la compétence en matière d'acquisition et de perte des droits de cité par filiation, par mariage et par adoption. Lesdites autorités règlent également la perte de la nationalité suisse pour d'autres motifs ainsi que la réintégration dans cette dernière (art. 38, al. 1 Cst.). En outre, elles sont chargées d'édicter des dispositions minimales relatives à la naturalisation des étrangers par les cantons et d'octroyer l'autorisation de naturalisation (art. 38, al. 2 Cst.); tâches auxquelles elles ont répondu en élaborant la LN. Comme évoqué au point 3.2.1, les cantons ne disposent d'une marge de manoeuvre en matière de réglementation qu'en ce qui concerne la naturalisation ordinaire; la naturalisation facilitée et la réintégration étant réglées de manière exhaustive par le droit fédéral.

L'article 12, alinéa 2 LN dispose que, dans le cadre d'une procédure de naturalisation ordinaire, une autorisation fédérale doit être accordée par l'office compétent. C'est l'office fédéral en question qui se charge de vérifier l'aptitude à la naturalisation, en examinant notamment, conformément à l'article 14 LN, si le requérant

- a s'est intégré dans la communauté suisse;
- b s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses;
- c se conforme à l'ordre juridique suisse; et,
- d ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

En outre, l'article 15 LN précise que les personnes souhaitant être naturalisées doivent en principe avoir résidé pendant douze ans en Suisse.

4.2.2 Droit cantonal

Selon l'article 7, alinéa 1 ConstC, la législation règle l'acquisition et la perte du droit de cité cantonal et du droit de cité communal dans les limites du droit fédéral. En ce qui concerne les conditions matérielles, le droit cantonal reprend les exigences fédérales de la manière suivante: en vertu de l'article 8, alinéa 1 LDC, les ressortissants étrangers qui remplissent les conditions nécessaires à l'octroi de l'autorisation de naturalisation accordée par la Confédération peuvent solliciter le droit de cité d'une commune municipale ou d'une commune mixte s'ils y vivent depuis au moins deux ans sans interruption au moment où ils déposent leur demande. La LDC ne contient pas de dispositions autres allant au-delà des exigences du droit fédéral. L'article 13 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2006 sur la procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité (Ordonnance sur la naturalisation, ONat; RSB 121.111) reprend les quatre critères d'aptitude définis à l'article 14 LN et précise que le service communal doit « notamment » vérifier si lesdits critères sont remplis. La loi dispose expressément qu'il n'existe aucun droit à l'admission au droit de cité (art. 16, al. 1 LDC). Si lesdits critères sont remplis, l'autorité communale ou cantonale décide selon sa libre appréciation si le droit de cité peut être octroyé (cf. ATA 2010/209 du 26 octobre 2011, consid. 2.2, publié dans la JAB 2012 193 ss).

Comme déjà mentionné précédemment, le SECN a publié un guide en matière de procédure de naturalisation. Ce guide donne notamment des précisions quant à la pratique appliquée par la Confédération et le canton de Berne en ce qui concerne la notion d'aptitude à la naturalisation au sens de l'article 14 LN. Il indique en outre que les communes peuvent affiner ou préciser cette notion dans leur règlement dans la mesure où cela ne remet pas en cause l'égalité de traitement de tous les requérants d'une commune donnée. Ce guide est ce qu'on appelle une ordonnance administrative. Il s'agit d'un avis émis par une autorité en ce qui concerne l'interprétation des dispositions applicables de la LN, de la LDC et de l'ONat, l'objectif principal de cet avis étant de garantir une pratique uniforme, constante et correcte en

matière de procédure de naturalisation. Bien que le guide en question n'ait pas force de loi, les autorités cantonales doivent en tenir compte lorsqu'elles traitent des demandes de naturalisation, à condition que son application ne soit pas contraire au droit, et qu'il permette, par une interprétation au cas par cas, une mise en oeuvre efficace (cf. JAB 2012, 193 ss, consid. 3.2.2). Les communes peuvent s'appuyer sur ce guide, qui ne revêt toutefois aucun caractère obligatoire.

4.2.3 Critères d'aptitude en vigueur

a. Antécédents sur le plan pénal

Au point 3.1 du guide figurent notamment les explications suivantes.

Si une enquête policière ou une procédure pénale est en cours en raison d'un délit ou d'un crime, l'autorité de naturalisation doit en tenir compte dans la mesure où elle en a connaissance. La personne concernée ne peut être admise au droit de cité tant que l'enquête n'est pas achevée ou que la procédure n'a pas donné lieu à un jugement définitif ou exécutoire. Les enquêtes ou les procédures pénales en cours relatives à des contraventions n'ont aucune incidence sur la procédure d'admission au droit de cité.

Les personnes qui veulent être admises au droit de cité doivent présenter un extrait pour particuliers du casier judiciaire vierge au moment du dépôt de la demande. Les personnes qui exécutent une peine ou une mesure ne peuvent être admises au droit de cité. Si la personne a été condamnée à une peine pécuniaire ou à une peine privative de liberté avec sursis, la demande d'admission au droit de cité ne peut être traitée qu'à l'expiration du délai d'épreuve et d'un délai supplémentaire de six mois. Les conditions de naturalisation sont considérées comme remplies lorsqu'aucune peine pécuniaire ou peine privative de liberté ferme n'est inscrite dans l'extrait privé du casier judiciaire.

A titre d'exemple, conformément à l'article 371, alinéa 3 en relation avec l'article 369, alinéa 1, lettre b CP, une condamnation à une peine de privation de liberté de trois ans est éliminée du casier judiciaire pour particuliers après douze ans. Il convient toutefois de préciser que le guide n'a pas force obligatoire pour les communes et que celles-ci ont le droit de pratiquer une politique plus stricte, notamment en refusant d'octroyer le droit de cité en raison d'une condamnation à une peine de privation de liberté, même lorsque celle-ci n'apparaît plus dans l'extrait pour particuliers du casier judiciaire, à condition toutefois qu'elle figure toujours au casier judiciaire. Le principe de proportionnalité doit néanmoins être respecté.

Le droit actuel permet dans certains cas de refuser la naturalisation même pour des condamnations légères avec sursis. Dans son jugement 2010/209, rendu le 26 octobre 2011 (cf. JAB, 2012, 193 ss), le Tribunal administratif du canton de Berne a estimé que le guide précisait de manière admissible la notion juridique indéterminée de respect de l'ordre juridique suisse (consid. 4.2 ss). Dans cette affaire, la POM avait refusé une demande de naturalisation déposée par une personne condamnée à une peine pécuniaire avec sursis de 20 jours-amende à 70 francs pour violation grave des règles de la circulation (excès de vitesse). Dans son jugement, le Tribunal administratif a confirmé la décision prise par la POM. Au vu de ce qui précède, on constate que l'argument des Jeunes UDC, selon lequel le canton de Berne octroierait le droit de cité à des personnes condamnées, est à l'évidence faux (cf. pt 2). En réalité, la pratique actuelle est nettement plus stricte que la disposition prévue par les auteurs à l'alinéa 3, lettre a de l'initiative.

b. Réputation financière

Aux points 3.2 et 4 du guide figurent notamment les explications suivantes.

Les procédures de poursuite pour dettes en cours (initiées par l'envoi d'un commandement de payer) ou celles portant sur la saisie d'un gage, sur sa vente ou sur une faillite constituent en principe un obstacle à la naturalisation, quel que soit le

montant sur lequel elles portent et le nombre de créanciers. La seule exception admissible porte sur les procédures issues d'un seul créancier et ne dépassant pas 1000 francs. Les actes de défaut de bien portant sur une saisie, les certificats d'insuffisance de gage et les actes de faillite personnelle constituent en principe un obstacle à la naturalisation s'ils remontent à moins de cinq ans. Pour calculer ce délai, on se fonde sur la date du dépôt de la demande de naturalisation auprès de la commune concernée. La seule exception admissible porte sur les actes résultant d'une dette envers un seul créancier et ne dépassant pas 1000 francs [...] Les actes de défaut de bien portant sur une saisie, les certificats d'insuffisance de gage et les actes de faillite personnelle ne constituent en principe pas un motif de rejet d'une demande d'admission au droit de cité s'ils [...] remontent à plus de cinq ans.

Les dettes contractuelles (emprunts, hypothèques sur des biens immobiliers en Suisse et à l'étranger, petits crédits à la consommation, etc.) dont le débiteur s'acquitte régulièrement du remboursement ou des intérêts témoignent d'une vie structurée et peuvent être considérées comme réglées. Une fois réglées, elles ne peuvent en principe pas constituer un motif de rejet de la demande de naturalisation, et ce quel que soit leur montant et le nombre de créanciers. [La condition est] que la personne s'acquitte des remboursements ou intérêts stipulés contractuellement (p. ex. en respectant un accord de remboursement avec l'administration des finances). Les prestations sociales (p. ex. aide sociale, subside à l'assurance-maladie, indemnité chômage, rentes AVS ou AI, prestations complémentaires, etc.) légalement perçues ne sont pas considérées comme des dettes et ne sont donc en principe pas prises en compte dans le cadre d'une procédure de naturalisation. Les dettes dont les engagements contractuels (intérêts ou remboursements) ne sont pas respectés sont réputées non réglées. Elles constituent un motif de suspension, voire de rejet, d'une demande de naturalisation déposée par le débiteur si le créancier engage une poursuite contre lui.

L'absence de revenu et de fortune ne constitue pas en soi un motif de rejet d'une demande d'admission au droit de cité, notamment lorsque la personne concernée ne peut en être tenue pour responsable.

L'article 14, alinéa a LN dispose que la personne souhaitant être naturalisée doit s'être intégrée dans la communauté suisse, ce qui implique notamment qu'elle s'intègre d'un point de vue professionnel (cf. Manuel Nationalité de l'ODM, chapitre 4, pt 4.7.2.1⁴). La notion d'intégration est énoncée dans le droit des étrangers. Conformément à l'article 77, alinéa 4, lettre b de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201), on considère qu'une personne étrangère s'est bien intégrée notamment lorsqu'elle manifeste sa volonté de participer à la vie économique du pays. Il faut également mentionner que l'autorisation de séjour ou d'établissement d'une personne étrangère peut être révoquée si la personne en question dépend dans une large mesure de l'aide sociale (cf. art. 62, lit. e et art. 63, al. 1, lit. c de la loi fédérale sur les étrangers, LEtr; RS 142.20). La législation relative au droit de cité et celle relative aux droits des étrangers doivent être cohérentes car elles sont liées. Ainsi, une personne dont le titre de séjour risque d'être révoqué pour faute d'intégration suffisante ne peut évidemment être admise au droit de cité. Compte tenu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il convient d'interpréter l'article 14, alinéa a LN de façon à ce que le fait de bénéficier de l'aide sociale ne constitue un obstacle à la naturalisation que si la personne concernée peut en être tenue pour responsable. Tel est notamment le cas des personnes qui ne manifestent aucune volonté de participer à la vie économique du pays. Ce principe figure également dans le guide du SECN (cf. guide, VI c, point 4, première phrase *a contrario*). Enfin, en général, les demandes de naturalisation déposées par des personnes dont la nécessité de bénéficier de l'aide sociale est imputable à leur propre comportement sont rejetées au niveau communal déjà.

⁴ www.bfm.admin.ch

c. Connaissances linguistiques

Afin de se familiariser avec le mode de vie et les usages suisses, une personne souhaitant être naturalisée doit entrer en contact avec la population locale et donc avoir une certaine connaissance de la langue. La capacité de communication dans la langue officielle de l'arrondissement administratif concerné (allemand ou français) est reconnue lorsque cette personne dispose de connaissances linguistiques suffisantes pour communiquer avec les autorités et ses concitoyens. En vertu de l'article 11b, alinéas 1, 2 et 7, lettre d ONat, la personne en question doit avoir réussi un examen linguistique de niveau A2 ou plus, conformément au cadre européen commun de référence pour les langues défini par le Conseil de l'Europe. La procédure de naturalisation ne peut être poursuivie que si ce niveau a été atteint (cf. guide p. 18 et 36). Les communes sont libres d'exiger des connaissances linguistiques plus étendues. Le Grand Conseil a en effet refusé de définir de manière contraignante les exigences quant aux connaissances linguistiques et a donc rejeté la motion (convertie ultérieurement en postulat) déposée le 5 septembre 2011 (motion 229-2010 Hess, Berne, UDC).

d. Connaissances des institutions suisses et cantonales et de leur histoire

Actuellement, dans le cadre de la procédure d'admission au droit de cité, les personnes étrangères doivent suivre un cours de naturalisation proposé par les communes. Ce cours traite des thèmes suivants (cf. art. 11a, al. 1 ONat).

- a. Structure et organisation de l'Etat démocratique
- b. Conditions de vie, travail et formation en Suisse
- c. Droit au quotidien

Le cours ne doit pas durer plus de trois mois et doit compter douze à 18 leçons de 45 minutes (art. 11a, al. 2 ONat). Les frais sont intégralement mis à la charge des participants (art. 11a, al. 6 ONat). La nouvelle version partiellement révisée de l'ONat, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014, prévoit notamment d'introduire un examen obligatoire, qui portera sur la géographie, l'histoire, les langues, les religions et les fêtes officielles de la Suisse et du canton de Berne, la démocratie, le fédéralisme ainsi que les droits et devoirs de citoyens, la sécurité sociale, la santé, le travail et la formation. En cas d'échec, il est possible de suivre un cours spécial, réparti en douze à 18 leçons de 45 minutes. En ce qui concerne les personnes souffrant d'un handicap mental ou ne sachant pas lire ou écrire, la commune statue au cas par cas.

4.3 Perspectives de la révision prévue du droit fédéral

Le 4 mars 2011, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la révision totale de la LN. La procédure législative est toujours en cours. Les explications qui suivent sont en partie tirées du communiqué de presse du Département fédéral de justice et police du 4 mars 2011 et du projet de message du 23 février 2011⁵.

La LN a été révisée de nombreuses fois, ce qui a nui à sa lisibilité et à sa compréhension. Le besoin d'une réforme est devenu de plus en plus manifeste dans le contexte de la révision totale du droit des étrangers. On s'est ainsi aperçu qu'il fallait non seulement redéfinir la terminologie ainsi que certaines notions et de les adapter aux textes de loi plus récents, mais aussi d'introduire de nouveaux éléments dans la LN. Comme le projet de révision concerne la majeure partie de la LN, force est de parler de révision totale. Ses objectifs principaux sont les suivants:

⁵ cf. www.bfm.admin.ch

- assurer une large cohérence avec la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) en ce qui concerne les exigences posées aux personnes étrangères en matière d'intégration et de connaissances linguistiques;
- améliorer les instruments de prise de décision et l'échange de données afin de garantir que seules les personnes étrangères bien intégrées obtiennent la nationalité suisse;
- harmoniser les exigences cantonales et communales relatives aux délais de résidence (décision du Conseil fédéral du 9 mars 2007 sur le rapport concernant les questions de nationalité);
- réduire les charges administratives des autorités cantonales et fédérales en simplifiant et en harmonisant les procédures, de même qu'en clarifiant leurs rôles respectifs en matière de naturalisation.

Le droit de cité n'est octroyé qu'aux personnes étrangères bien intégrées. Selon le nouveau projet de loi, seules les personnes bénéficiant d'une autorisation d'établissement (permis C) pourront demander la naturalisation. Ces personnes doivent en outre remplir un certain nombre de critères visés par la loi, notamment respecter les valeurs définies dans la Constitution, être capable de communiquer dans l'une des langues officielles et montrer leur volonté de participer à la vie économique du pays ou de suivre une formation.

Dans son projet de message du 23 février 2011, le Conseil fédéral donne les explications suivantes en ce qui concerne l'ATF 135 I 49 et suivants. *A l'instar des personnes souffrant d'un handicap physique ou mental, celles ayant des difficultés d'apprentissage en raison de l'âge ou connaissant d'autres déficiences intellectuelles ne sont guère en mesure de remplir les conditions de naturalisation. Il convient de prendre en considération leur situation de manière adéquate. L'on ne saurait conclure systématiquement qu'une personne ne remplit pas les critères d'intégration au motif qu'elle touche une aide sociale. Dans de telles circonstances, encore faut-il, pour que les critères d'intégration ne soient pas remplis, que la dépendance de l'aide sociale soit imputable à une faute de sa part, une telle faute étant avérée si le candidat à la naturalisation manque de volonté de participer à la vie économique (cf. pt 1.2.2.2).*

Selon l'issue des débats parlementaires, le Conseil fédéral définira dans l'ordonnance les exigences en matière de connaissances linguistiques (cf. projet de message du 23 février 2011, pt 1.2.2.5).

4.4 Effets et appréciation de l'initiative

En cas d'acceptation de l'initiative, contrairement à l'avis émis par ses auteurs, celle-ci ne donnera pas lieu à un durcissement important des conditions de naturalisation en comparaison avec la pratique en vigueur. La majeure partie des mesures prévues par l'initiative contrevient à la Constitution et au droit fédéral. Dans le cadre d'une interprétation conforme à la Constitution et au droit fédéral, l'initiative s'avérerait plus contraignante que la pratique actuelle sur quelques points seulement et bien moins sur d'autres.

Personnes ayant commis une infraction (art. 7, al. 3, lit. a de l'initiative)

Comme expliqué précédemment, il convient de comprendre l'article 7, alinéa 3, lettre a de l'initiative de manière à ce que seules les condamnations n'ayant pas encore été éliminées du casier judiciaire puissent constituer un motif de refus à la naturalisation. L'établissement des faits ne pose donc aucune difficulté pratique.

En outre, comme expliqué au point 3.2.3, afin d'être conforme à la Constitution, l'initiative doit être interprétée de manière à ce qu'après un certain temps (la durée dépend de la gravité de l'acte), on ne puisse plus refuser le droit de cité à une personne au motif que celle-ci a commis une infraction, à condition bien sûr que la personne en question se soit bien comportée depuis. Partant, on ne peut s'attendre à ce que l'initiative entraîne un durcissement de la pratique actuelle, qui est d'ores et déjà stricte à cet égard, puisqu'en règle générale, les

personnes étrangères ayant commis des infractions graves doivent quitter la Suisse. Conformément à la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, il est possible de révoquer une autorisation de séjour ou d'établissement à partir d'une condamnation à une peine de privation de liberté de plus d'un an (cf. ATF 135 II 377 consid. 4.2 et 4.5). Si la personne concernée est renvoyée de Suisse, la question de la naturalisation ne se pose plus. Dans le cadre d'une interprétation de l'initiative conforme à la Constitution (principe d'égalité de traitement), il serait possible que seules les infractions (crimes et délits) ayant été donné lieu à une peine de privation de liberté d'au moins deux ans soient considérées comme un motif de refus à la naturalisation. Dans ce cas, l'initiative serait nettement moins restrictive que la pratique actuelle. Il serait néanmoins possible d'appliquer et d'interpréter l'article 14 LN de façon à pratiquer une politique plus stricte en la matière mais dans ce cas, l'article 7, alinéa 3, lettre a de l'initiative n'aurait plus d'effet concret.

En ce qui concerne le but premier visé par l'initiative (à savoir durcir les conditions de naturalisation des personnes ayant commis des infractions), l'impact dans la pratique serait très limité. On ne peut s'attendre à ce que l'initiative entraîne une baisse considérable du nombre de naturalisations car *a priori*, si celle-ci est interprétée de manière conforme à la Constitution et au droit fédéral, elle ne va pas au-delà de la pratique actuelle et est même à certains égards nettement moins stricte. En tout état de cause, une acceptation de l'initiative donnerait lieu, de manière inutile, à des contradictions sur le plan juridique.

Bénéficiaires de l'aide sociale (art. 7, al. 3, lit. b de l'initiative)

Si l'initiative était acceptée, le fait de bénéficier ou d'avoir bénéficié de l'aide sociale pourrait constituer un motif de refus de l'obtention du droit de cité tant que les prestations perçues n'ont pas été entièrement remboursées. Aujourd'hui, on estime déjà qu'il faut en principe refuser de naturaliser des personnes dont la nécessité de faire appel à l'aide sociale est imputable à leur propre comportement, donc à celles qui ne montrent notamment aucune volonté de participer à la vie économique du pays. L'article 14, lettre a LN doit être interprété dans ce sens.

En outre, la vérification de ce point, qui soulève un certain nombre de questions, risque de poser d'importantes difficultés pratiques aux autorités cantonales et communales compétentes (cf. pt 3.3). En effet, les communes dans lesquelles la personne souhaitant être naturalisée a vécu sont probablement en mesure de renseigner les autorités en matière de naturalisation quant à d'éventuelles prestations n'ayant pas été remboursées; mais si celles-ci ont été perçues il y a longtemps, il est possible que les données nécessaires ne soient plus disponibles. Il pourrait s'ensuivre, pour les personnes souhaitant être naturalisées, l'obligation de déclarer par écrit qu'elles ne remplissent pas le critère d'exclusion prévu à l'alinéa 3, lettre b de l'initiative.

Il faut rappeler que l'alinéa 3, lettre b de l'initiative enfreint de manière importante la Constitution. Comme évoqué précédemment, il serait à l'évidence anticonstitutionnel de refuser de naturaliser des personnes qui souffrent d'un handicap mental ou physique au motif qu'elles bénéficient de l'aide sociale; ledit alinéa n'est donc pas applicable dans ce cas de figure. De plus, compte tenu du principe de proportionnalité prévu par la Constitution, le seul fait d'avoir bénéficié il y a longtemps de l'aide sociale ou d'en avoir bénéficié dans une mesure raisonnable ne peut en soi justifier le refus de l'obtention du droit de cité (cf. pt 3.2.3). L'initiative va également plus loin que la pratique actuelle en créant un obstacle à la naturalisation pour un groupe de personnes supplémentaire: celles dont la nécessité de bénéficier de l'aide sociale n'est pas imputable à leur propre comportement et ne se fonde pas sur l'un des critères visés à l'article 8, alinéa 2 Cst., ou celles à qui on ne peut refuser la naturalisation pour des raisons de respect du principe de proportionnalité.

Le Conseil fédéral estime que le fait de bénéficier de l'aide sociale ne peut constituer un motif de refus à la naturalisation que si le besoin d'y faire appel est imputable au propre comportement de la personne souhaitant être naturalisée, c'est-à-dire si celle-ci ne montre aucune volonté de participer à la vie économique du pays et ne s'intègre donc pas. Selon le

Conseil-exécutif, cette interprétation est tout à fait judicieuse. L'initiative va trop loin dans la mesure où elle prévoit que le droit de cité peut être refusé à une personne dont la nécessité de bénéficier de l'aide sociale n'est pas imputable à son propre comportement au sens de la LASoc mais ne découle pas non plus de l'un des critères visés à l'article 8, alinéa 2 Cst. Il s'agit, par exemple, des mères élevant seules leurs enfants et ne pouvant donc exercer une activité professionnelle qu'à temps partiel, des familles nombreuses qui, bien que les parents travaillent à temps plein et fournissent des efforts importants, ne parviennent pas à gagner le minimum vital (aussi appelés « working poor ») ou les personnes qui, suite à une longue maladie, ont été mises au chômage, puis, arrivées en fin de droits, ont dû faire appel à l'aide sociale. Le refus de naturaliser ces personnes semble injustifié, voire contraire au principe de proportionnalité et, partant, anticonstitutionnel.

En ce qui concerne le deuxième but visé par l'initiative (refuser la naturalisation aux personnes bénéficiant de l'aide sociale), l'impact dans la pratique serait également très limité. Dans le cadre d'une interprétation conforme à la Constitution, l'initiative ne s'avérerait pas beaucoup plus stricte que le droit en vigueur. En effet, le droit actuel permet et prévoit d'ores et déjà de refuser de naturaliser des personnes dont la nécessité de bénéficier de l'aide sociale est imputable à leur propre comportement, ceci étant considéré comme un manque d'effort d'intégration. L'initiative contrevient sur certains points au principe de l'égalité de traitement notamment pour les personnes dont la nécessité de bénéficier de l'aide sociale n'est pas imputable à leur propre comportement. De plus, si l'initiative était acceptée, elle poserait d'importantes difficultés pratiques aux autorités cantonales et communales et contreviendrait à plusieurs égards à la loi.

Connaissances linguistiques (art. 7, al. 3, lit. c de l'initiative)

On ne peut affirmer avec certitude qu'une acceptation de l'initiative entraînerait une hausse des exigences fixées en matière de connaissances linguistiques, la formulation de l'initiative étant assez vague sur ce point. Selon le droit cantonal en vigueur, une personne souhaitant être naturalisée doit disposer de la capacité de communication, ce qui signifie qu'elle doit avoir des connaissances linguistiques suffisantes pour pouvoir communiquer avec les autorités et ses concitoyens (cf. art. 11b, al. 1 ONat). La personne en question doit pouvoir s'intégrer dans la société et, une fois naturalisée, être en mesure d'exercer ses droits civiques. Exiger de « bonnes » connaissances linguistiques pourrait constituer un obstacle disproportionné, surtout pour les personnes ayant des difficultés d'apprentissage, souffrant d'un handicap mental, etc. Une telle application enfreindrait également l'interdiction de discriminer prévue par la Constitution (cf. art. 8, al. 2 Cst.). Dans la pratique, on constate qu'il est tout à fait possible d'accomplir les tâches quotidiennes, de s'intégrer dans la société et de participer à la vie politique suisse en ayant des connaissances linguistiques dites « suffisantes ». En outre, il ne serait pas approprié de définir des exigences linguistiques au niveau constitutionnel. Le Grand Conseil a par ailleurs rejeté une proposition de durcissement de la pratique en 2011 (cf. pt 4.2.3, lit. c ci-dessus). Enfin, si des exigences plus strictes étaient définies en matière de connaissances linguistiques, il serait possible que celles-ci ne soient bientôt plus compatibles avec la loi fédérale, puisque le Conseil fédéral projette de les définir de manière contraignante (cf. pt 4. 3 ci-dessus).

Compte tenu des discussions en cours au niveau fédéral, il semble *a priori* inutile de définir des exigences linguistiques dans la Constitution cantonale. De plus, cela ne serait ni pertinent quant au thème ni approprié quant au niveau législatif.

Connaissances des institutions suisses et cantonales et de leur histoire (art. 7, al. 3, lit. d de l'initiative)

L'article 7, alinéa 3, lettre d de l'initiative (bonnes connaissances des institutions suisses et cantonales et de leur histoire) ne pose pas des exigences supérieures à celles en vigueur aujourd'hui (cf. art. 11a ONat). L'initiative n'aurait donc aucun effet. Il n'est à l'évidence pas nécessaire d'ajouter une disposition à ce sujet dans la Constitution. Par ailleurs, à partir du 1^{er} janvier 2014, les personnes souhaitant être naturalisées passeront obligatoirement un

examen de naturalisation, lequel couvrira un éventail de thèmes nettement plus large que ce que prévoit l'initiative. Sur ce point, l'initiative s'avère donc inutile. Il faut en outre signaler que la formulation de l'initiative n'est pas très heureuse sur ce point, puisqu'il n'est fait état que de la nécessité de connaître l'histoire des institutions suisses et non (comme cela est probablement sous-entendu) d'avoir des connaissances générales de l'histoire de la Suisse, des cantons et de la population.

Etant donné que les personnes souhaitant être naturalisées doivent d'ores et déjà attester de certaines connaissances de la Suisse et que les exigences actuelles sont même plus élevées que celles prévues par l'initiative, celle-ci n'aurait aucun effet dans la pratique. De plus, la formulation n'est pas heureuse. L'initiative doit donc être rejetée sur ce point.

Autorisation d'établissement (art. 7, al. 3, lit. e de l'initiative)

L'effet de l'article 7, alinéa 3, lettre e de l'initiative pourrait également s'avérer nul en cas d'acceptation de l'initiative, étant donné qu'une norme équivalente sera probablement élaborée dans le cadre de la révision totale de la LN (cf. pt 4.3). Le projet de révision prévoit en effet d'inscrire la possession d'un titre d'établissement comme condition à la naturalisation. En outre, les conditions en vigueur permettent aujourd'hui de statuer au cas par cas, et le degré d'intégration est un point auquel on accorde d'ores et déjà beaucoup d'importance. Le fait d'être titulaire d'une autorisation d'établissement indique que l'intégration est réussie mais il ne s'agit pas d'une preuve. Les autorités en matière de naturalisation sont donc tenues d'examiner de manière approfondie si la personne souhaitant être naturalisée est véritablement bien intégrée. Par conséquent, la disposition prévue par l'initiative semble surperflue.

Le Conseil-exécutif estime qu'il n'est pas nécessaire de définir au niveau cantonal une disposition telle que celle prévue à l'article 7, alinéa 3, lettre e de l'initiative. Une telle disposition risque de toute manière de devenir surperflue avec l'entrée en vigueur de la version révisée de la LN.

Nul ne peut se prévaloir du droit de cité (art. 7, al. 4 de l'initiative)

La loi dispose déjà expressément qu'il n'existe aucun droit à l'admission au droit de cité (art. 16, al. 1 LDC; cf. aussi pt 3.2.2 et 4.2.2). Il n'est donc pas nécessaire d'inscrire un tel principe au niveau constitutionnel.

4.5 Eventualité d'un contre-projet

Le Grand Conseil peut opposer un contre-projet à une initiative rédigée de toutes pièces ou à un projet qu'il a élaboré afin de concrétiser une initiative conçue en termes généraux (cf. art. 60, al. 1 ConstC). Le contre-projet est ensuite soumis au vote du peuple comme une variante de l'initiative.

L'objectif premier de la Constitution est de définir, avec le degré de précision qui s'impose, les principes fondamentaux du canton. Dans ce contexte, les droits fondamentaux, les normes finalisées et les mandats législatifs créent des prescriptions (cf. Kälin/Bolz, Handbuch des Bernischen Verfassungsrecht, Berne, 1995, p.12). L'initiative déposée par les jeunes UDC définit concrètement différentes dispositions quant aux conditions de naturalisation. Ces dispositions doivent néanmoins, au vu des explications qui précèdent, faire l'objet d'une interprétation extensive. Enfin, ce type de réglementation ne figure en principe pas dans la Constitution (problème du niveau législatif).

Le Conseil-exécutif estime qu'en l'espèce, il n'est pas nécessaire d'élaborer un contre-projet, d'une part, pour les raisons formelles évoquées et, d'autre part, pour des questions de fond. Le droit et la pratique actuels laissent une marge de manoeuvre assez importante au canton et aux communes pour statuer au cas par cas en ce qui concerne les demandes de

naturalisation. A titre d'exemple, aujourd'hui, les personnes étrangères ayant commis une infraction ou celles dont la nécessité de bénéficier de l'aide sociale est imputable à leur propre comportement ne sont, en principe, pas admises au droit de cité. Le Conseil-exécutif considère que, compte tenu du droit actuel et, en particulier, des conditions de naturalisation définies au niveau fédéral à l'article 14 LN, il semble inutile d'établir de manière générale les conditions pour l'obtention du droit de cité dans la Constitution cantonale, à l'instar du canton de Zurich⁶, pour tenter de pallier l'inconstitutionnalité de l'initiative. De plus, des discussions sont en cours visant à harmoniser les conditions de naturalisation et à les préciser. Les futures dispositions ne sont toutefois pas encore clairement définies. Le moment est donc malvenu de modifier la Constitution.

4.6 Conclusion

- Les auteurs de l'initiative considèrent à tort que les personnes ayant commis des infractions et les bénéficiaires de l'aide sociale sont actuellement admis au droit de cité. En principe, tel n'est en effet pas le cas.
- Si l'initiative était acceptée, de nombreux problèmes pratiques et juridiques risqueraient de se poser au moment de sa mise en oeuvre. Etant donné qu'elle enfreint la Constitution et les lois fédérales à plusieurs égards, son application devrait être limitée. En outre, on ignore encore dans quelle mesure elle pourrait être contraire à la LN révisée.
- En ce qui concerne l'objectif principal de l'initiative (à savoir durcir les conditions de naturalisation des personnes ayant commis une infraction et des bénéficiaires de l'aide sociale), l'impact dans la pratique serait très limité. En fin de compte, on peut s'attendre à ce que l'initiative ne produise pas l'effet espéré par ses auteurs. Au vu de la politique stricte pratiquée actuellement en matière de naturalisation, les dispositions prévues par l'initiative semblent inutiles.
- La vérification des éventuelles prestations sociales perçues il y a longtemps par une personne souhaitant être naturalisée représenterait des frais et un volume de travail importants pour les services cantonaux et communaux compétents en la matière. Dans ce contexte, la masse de travail serait démesurée en comparaison avec l'utilité d'une telle mesure.
- L'initiative ne fait aucune distinction entre les personnes bénéficiant de l'aide sociale et ne tient donc pas compte de la raison pour laquelle ces personnes y font appel. Ce sont surtout les personnes souffrant d'un handicap mental ou physique et celles dont la nécessité de bénéficier de l'aide sociale n'est pas imputable à leur propre comportement (par exemple, les mères élevant seules leurs enfants, les « working poor » ou les personnes en fin de droits après une longue maladie) qui souffriraient des conséquences d'une telle application. Dans le cadre d'une application restrictive de l'article 7, alinéa 3, lettre b de l'initiative, tant que ces personnes bénéficient de l'aide sociale ou n'ont pas remboursé les prestations perçues, elles ne pourront pas obtenir le droit de cité. Selon le Tribunal fédéral, s'agissant de personnes souffrant d'un handicap, cette application serait discriminatoire et donc anticonstitutionnelle, c'est pourquoi l'initiative doit être interprétée sur ce point de manière conforme à la Constitution et ne pourrait donc être appliquée que de manière limitée. Quant aux autres groupes de personnes dont la nécessité de bénéficier de l'aide sociale n'est pas imputable à leur propre comportement, le refus de les naturaliser est injustifié sur le fond et une telle application doit donc être rejetée. Sur ce point, l'initiative va trop loin.
- Le droit actuel laisse au canton et aux communes une marge de manoeuvre suffisante pour statuer au cas par cas en ce qui concerne les demandes de naturalisation.

⁶ Cf. article 20 de la Constitution cantonale de Zurich du 27 février 2005 (LS 101)

Aujourd'hui, les personnes étrangères ayant commis une infraction ou celles dont la nécessité de bénéficier de l'aide sociale est imputable à leur propre comportement ne sont par principe pas admises au droit de cité. De plus, la pratique actuelle concernant les personnes ayant commis une infraction est plus stricte que les dispositions prévues par l'initiative. En effet, l'initiative restreint sans raison la marge de manoeuvre des autorités en matière de naturalisation et ne semble donc de manière générale pas nécessaire.

- Etant donné qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire une nouvelle disposition dans la Constitution, l'élaboration d'un contre-projet semble inutile.

5. Proposition du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose de rejeter l'initiative.

Berne, le 24 janvier 2013

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Rickenbacher*
le chancelier: *Nuspliger*