

par email

Hanspeter.Blum@sem.admin.ch

Département fédéral de justice et police DFJP
Secrétaire d'Etat aux migrations SEM
Monsieur Hanspeter Blum
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Berne, le 23 novembre 2015

Projet d'ordonnance d'exécution relative à la loi sur la nationalité révisée – Prise de position

Madame, Monsieur,

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) est l'association professionnelle nationale de l'aide sociale. Sur mandat de ses membres, elle édite des normes CSIAS relatives à la conception et au calcul de l'aide sociale. Par ailleurs, elle élabore des bases scientifiques en matière d'intégration sociale et professionnelle de personnes démunies et prend position sur des questions de politique sociale.

Le projet d'ordonnance d'exécution relative à la loi sur la nationalité révisée (nOLN) stipule que la perception de prestations d'aide sociale témoigne d'une intégration insuffisante et constitue un motif de refus de la demande de naturalisation (art. 7 nOLN). Près de la moitié des personnes dépendant du soutien des services sociaux (quelque 116'000 individus) sont de nationalité étrangère, et 60 pourcents de ces personnes sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement C.¹

En raison du caractère sociopolitique de la modification prévue et au regard du nombre important de personnes potentiellement concernées, nous nous permettons la prise de position ci-après, relative à une sélection d'aspects de la nOLM.

Commentaires relatifs à certains articles

¹ Statistique d'aide sociale 2013. Office fédéral des assurances sociales, Neuchâtel, décembre 2014.

1) Art. 4 nOLN: Respect de la sécurité et de l'ordre publics

La CSIAS exige une forte restriction et une concrétisation adéquate des cas pour lesquels la violation de prescriptions légales ou de décisions d'autorités constitue un motif de refus de la naturalisation.

Art. 4 nOLN prévoit que les personnes portant atteinte à la sécurité et à l'ordre publics ne soient pas naturalisées. Cette démarche est compréhensible et ne doit pas être critiquée sur le fond. Une partie des exemples énumérés permet toutefois une interprétation problématique de la notion d'intégration, excessivement restrictive, en particulier pour les personnes démunies également.

L'art. 4 al. 1 let. a nOLN permet de juger toute violation de prescriptions légales et de décisions d'autorités comme un manque d'intégration. Quelles que soient les possibilités de déroger aux critères d'intégration (art. 9 nOLN, cf. ci-après), cette formulation est critiquée par la CSIAS comme étant trop exhaustive. Nous jugeons également la formulation de l'art. 4 al. 1 let b nOLN trop exhaustive, selon laquelle le non-accomplissement volontaire d'obligations de droit public ou privé constitue une violation de la sécurité et de l'ordre publics. Les étrangères et étrangers travaillent plus souvent que la moyenne dans des conditions de travail précaires. De telles situations financières souvent instables peuvent entraîner des arriérés de loyers et de primes d'assurance-maladie. Cette situation ne doit pas non plus constituer un motif d'exclusion de la naturalisation, au même titre que l'obtention d'une amende de stationnement.

La CSIAS exige une adaptation de l'art. 4 al. 1 let. a et b nOLN. Il doit ressortir des dispositions qu'il n'est pas possible de considérer tout abus ou non-respect de normes et obligations comme une violation de la sécurité et de l'ordre publics. La liste des délits énumérés à l'art. 4 al. 1 let. C et d nOLN mène aussi à cette conclusion. Le génocide, le crime contre l'humanité ou le crime de guerre compromettent effectivement la sécurité et l'ordre publics. Ce type de délits doit être déterminant pour se prononcer sur la possibilité de refuser la nationalité suisse à une personne.

2) Art. 7 al. 3 nOLN: Participation à la vie économique

L'art. 7 al. 3 nOLN prévoit que les personnes actuellement bénéficiaires ou ayant perçu une aide sociale durant les trois années précédant le dépôt de leur demande, soient exclues de la naturalisation. Cette disposition se base sur l'art. 12 al. 1 let. d de la nouvelle loi sur la nationalité (nLN), qui stipule qu'une intégration réussie se manifeste en particulier par la volonté de participer à la vie économique. Pour les raisons suivantes, cette sanction de la perception de l'aide sociale doit être fortement critiquée.

a) Compétences du Conseil fédéral insuffisantes en matière d'ordonnances

La CSIAS ne reconnaît pas de compétence suffisante au Conseil fédéral pour affirmer que la perception de l'aide sociale constitue un critère de refus de la naturalisation.

Conformément à l'art. 3 CF, les cantons exercent tous les droits qui n'ont pas été délégués à la Confédération dans le cadre de la Constitution fédérale. L'art. 38 al. 2 CF autorise la Confédération à édicter des *dispositions minimales* sur la naturalisation des étrangers par les cantons. De telles dispositions minimales englobent notamment l'énumération légale des critères d'intégration, dont fait partie la participation à la vie économique (art. 12 al. 1 let. d nLN). Par-delà les dispositions minimales, les cantons sont responsables de la conception de la procédure ordinaire relative à la naturalisation.

Alors que la condition d'une „participation à la vie économique“ satisfait aux exigences faces à une *condition minimale*, ce cadre est nettement dépassé par l'art. 7 al. 3 nOLN proposé. L'exclusion de

bénéficiaires de l'aide sociale de l'acquisition de la nationalité suisse équivaut à une *disposition maximale*, étant donné que „le manque de participation à la vie économique“ est interprété de manière extrêmement restrictive. Par l'adoption de l'art. 7 al. 3 nOLN, le Conseil fédéral dépasserait clairement ses compétences réglementaires. La CSIAS exige que la notion de participation à la vie économique revienne aux cantons.

b) Absence d'une base légale suffisante

La CSIAS reconnaît dans la définition de la perception de l'aide sociale en tant que motif de refus de la naturalisation bien plus qu'une simple concrétisation de la base légale. La disposition équivaut à un acte législatif et ne doit donc pas figurer dans un acte d'exécution par voie d'ordonnance.

Le rapport cité² renvoie au message du Conseil fédéral relatif à la nLN³, afin que la perception de l'aide sociale durant les trois années précédant le dépôt de la demande fasse office de définition pour „un manque de participation à la vie économique. Le message cité ne parvient néanmoins pas à justifier la version restrictive de l'art. 7 al. 3 nOLN. A titre de comparaison, il se réfère en effet à une réglementation de la loi fédérale sur les étrangers (art. 63 al. 1 let. c LEtr), qui poursuit une approche nettement moins stricte. La loi sur les étrangers prévoit en effet qu'une autorisation d'établissement *peut* uniquement être révoquée en cas de dépendance *durable* et *dans une large mesure* de l'aide sociale (cf. ATF 135 I 49 [52] E3). En comparaison et en vertu de l'art. 7 al. 3 nOLN, *toute* perception de prestations d'aide sociale au cours des trois dernières années avant le dépôt de la demande devrait en principe constituer un motif de refus de la naturalisation.

L'art. 7 al. 3 nOLN est donc nettement plus strict que la disposition légale de la loi sur les étrangers citée à titre de comparaison. La possibilité de déroger, dans certaines circonstances, des critères d'intégration n'y change rien (art. 9 nOLN, cf. ci-après). En conclusion, ni la nouvelle loi sur la nationalité ni des références à des textes actuels ne justifient la teneur restrictive de l'art. 7 al. 3 nOLN.

La disposition dépasse la teneur admise pour des dispositions d'ordonnance et d'exécution et doit être supprimée de la nOLN. L'intégration d'une réglementation adéquate à l'acquisition de la nationalité suisse devrait uniquement passer par le processus législatif ordinaire. Dans ce contexte, il conviendrait toutefois de tenir compte des explications susmentionnées relatives à la problématique de la compétence.

c) Base potentielle pour des inégalités de traitement au sens du droit

La définition globale de la perception de l'aide sociale en tant que critère de refus de la naturalisation favorise les atteintes au droit fondamental à l'égalité de traitement sur le plan juridique. La CSIAS exige une concrétisation des critères d'intégration afin que les conditions relatives à la restriction des droits fondamentaux (art. 36 CF) soient remplies.

L'art. 7 al. 3 nOLN crée une base visant la restriction de certains droits fondamentaux des personnes concernées. L'égalité de droit et la protection contre la discrimination sont avant tout menacés lorsque des personnes ne peuvent pas acquérir la nationalité suisse en raison de leur dépendance de l'aide sociale. L'égalité de droit au sens de l'art. 8 al. 1 CF exige une égalité juridique pour tous les hommes et femmes. Les inégalités de traitement se justifient uniquement pour des *motifs raisonnables* et *factuels* (art. 36 CF).

² Département fédéral de Justice et Police DFJP, Rapport explicatif – Projet d'ordonnance sur la nationalité mis en consultation, août 2015.

³ FF 2014 5133.

L'art. 7 al. 3 nOLN participe d'une part à l'inégalité par le fait que des personnes démunies et d'autres individus ne jouissent pas de la même égalité de traitement dans le cadre de la procédure de naturalisation. Au regard d'une „intégration réussie“, comme présumée pour une naturalisation, cette distinction n'a cependant aucune pertinence factuelle. La pauvreté, la précarité ou la dépendance de l'aide sociale peuvent résulter de multiples raisons. Lorsque les causes structurelles sont plus particulièrement responsables d'une dépendance de l'aide sociale, il n'est pas possible de conclure que cette dernière trouve son origine dans un manque de volonté d'intégration des personnes concernées. Ce constat s'applique surtout aux familles monoparentales, jeunes adultes ou personnes sans formation professionnelle.⁴ La réglementation prévue les défavoriserait fortement, ce qui n'est pas justifiable.

D'autre part, l'art. 7 al. 3 nOLN justifierait également une inégalité de traitement s'appliquant aux personnes dépendant de la sécurité sociale en ce sens que la perception de l'aide sociale, mais non pas celle d'autres prestations, constitue un motif de refus de la naturalisation. Il n'existe pas de justification factuelle pour cette inégalité. Il n'existe surtout aucune raison pour laquelle la perception de l'aide sociale devrait refléter une intégration insuffisante. A cela s'ajoute la conception très différente de l'aide sociale à l'échelle cantonale et communale de sorte à ce que les obstacles à l'aide sociale revêtiraient des significations très différentes à la fois *entre*, mais aussi *au sein* des cantons.

d) Base potentielle pour les discriminations

La Constitution fédérale stipule que nul ne doit subir de discrimination du fait de sa situation sociale (art. 8 al. 2 CF). La perception de l'aide sociale reflète la position sociale d'une personne, raison pour laquelle la réglementation prévue contrevient à l'interdiction de discrimination. La CSIAS exige une concrétisation des critères d'intégration de sorte à pouvoir satisfaire aux conditions relatives à la restriction des droits fondamentaux (art. 36 CF).

L'art. 7 al. 3 nOLN créerait non seulement une base pour des inégalités de droit, mais aussi des discriminations (art. 8 al. 2 CF). Sont discriminatoires les inégalités de traitement qui avilissent des personnes en raison d'un critère ou pratiquent l'exclusion sociale. La Constitution fédérale comprend une énumération de critères de discrimination, dont l'application engendre une *présomption* d'avilissement ou d'exclusion sociale. La discrimination de personnes due à leur position sociale est donc également interdite.

Le Tribunal fédéral a déjà étudié la question de la protection contre la discrimination en raison d'une dépendance de l'aide sociale, sans pour autant y répondre de manière concluante (cf. ATF 136 I 309 [313] E4.2). La récente doctrine s'est au contraire intéressée à la thématique pour parvenir à la conclusion que la dépendance de l'aide sociale resp. la pauvreté représente un critère de discrimination réellement caractéristique.⁵ Lorsque des personnes ne sont donc pas naturalisées en référence à leur dépendance de l'aide sociale, cela laisse présumer une discrimination.

Cette présomption repose sur le fait que les causes d'une précarité ne résident souvent pas dans un surendettement des personnes concernées mais dans la structure organisationnelle de notre société orientée vers l'économie de marché. Les personnes évoluant dans des situations professionnelles précaires (p.ex. emploi à temps partiel non choisi, travail sur appel sans revenu minimal garanti) ou des chômeurs de longue durée ne peuvent en particulier pas changer leur situation financière par

⁴ Crettaz Eric et al., Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté – Concepts et résultats 2009, p. 11.

⁵ ALEXANDER SUTER, Armut und Diskriminierung - Eine Untersuchung zum Diskriminierungsschutz für bedürftige Menschen in der Schweiz, Dike 2015 (ci-après: SUTER, Armut und Diskriminierung); YVO HANGARTNER, commentaire: ATF 135 I 49, *in*: pratique juridique actuelle AJP/PJA 2009, p. 505ss.

leurs propres moyens dans un délai raisonnable. Il est discriminatoire pour un groupe spécifique de personnes démunies que l'origine du refus de leur naturalisation réside en plus dans leur précarité.

e) Autodétermination en matière d'information et protection des données

Sur le plan pratique, il y a lieu de clarifier comment les instances chargées de la vérification des demandes se procureront des informations sur la perception de prestations d'aide sociale. Si elles ne souhaitent pas se baser exclusivement sur les déclarations des candidats à la naturalisation, la CSIAS pense que des demandes parviendront aux services sociaux concernés. Afin de traiter de telles demandes, les services cantonaux d'action sociale dépendent de bases légales. Ils doivent en particulier bénéficier de la légitimation suffisante pour transmettre aux instances requérantes des informations sur la perception de l'aide sociale des personnes concernées. La CSIAS exige que les conditions de la protection des données soient dans tous les cas respectées lors de la mise en oeuvre de l'art. 7 al. 3 nOLN.

3) Art. 9 nOLN: Dérogation aux critères d'intégration

La CSIAS salue la possibilité expressément prévue d'une dérogation aux critères d'intégration, selon laquelle un manque de participation à la vie économique ne constitue pas dans tous les cas un motif de refus de la naturalisation. L'art. 9 nOLN ne parvient toutefois pas à réfuter les critiques exposées, raison pour laquelle la CSIAS exige un renforcement et un développement des exceptions.

L'art. 9 nOLN définit des groupes pour lesquels des critères d'intégration spécifiques peuvent être restreints ou totalement supprimés. La CSIAS salue expressément le fait de ne pas faire échouer une naturalisation ordinaire de personnes intégrées en raison d'une perception de l'aide sociale. La CSIAS juge toutefois insatisfaisant qu'il n'y ait pas *droit* à une dérogation lorsque cette dernière s'avérerait justifiée. Les personnes requérantes dépendent de l'appréciation des autorités appelées à statuer, des commissions ou des assemblées de citoyens, puisque les dérogations *peuvent* mais ne *doivent* pas être accordées. La CSIAS souhaite donc une formulation contraignante du champ d'application des dérogations de l'art. 9 nOLN.

Le fait qu'une dérogation des critères d'intégration dépende uniquement des relations *personnelles* reste un point critiquable. L'intégration est un processus à double sens entre la société et la personne souhaitant s'intégrer. Afin de pouvoir illustrer pleinement cette relation, l'art. 9 nOLN doit également préciser les cas dans lesquels des causes *sociétales* sont à l'origine d'un manque de participation à la vie économique.⁶ La CSIAS exige que l'art. 9 nOLN s'oriente non seulement aux relations personnelles mais aussi sociétales, entravant la réalisation des critères d'intégration.

4) Aperçu global et conclusion

La CSIAS craint que la mise en oeuvre de la nouvelle ordonnance sur la nationalité entraînerait, sous sa forme actuelle, le refus d'une naturalisation aux personnes vivant dans la pauvreté ou menacées de pauvreté. L'exclusion globale de bénéficiaires de l'aide sociale ne contribue en rien à l'objectif de l'ordonnance sur la nationalité. Les personnes peuvent aussi être intégrées à la société suisse avec succès lorsqu'elles dépendent de l'aide sociale. La discrimination unilatérale des personnes les plus économiquement vulnérables reflète une tendance contre laquelle la CSIAS se doit de lutter avec détermination, en sa qualité d'actrice centrale. Une attitude de rejet marquée aux niveaux sociétal et

⁶ SUTER, Armut und Diskriminierung, p. 156 ss.

personnel des personnes concernées pourrait à la fois engendrer des tendances indésirables en matière de ségrégation, de discrimination et de rejet.

La CSIAS fait par ailleurs remarquer qu'un passeport suisse peut, dans certaines situations, favoriser la sortie de l'aide sociale. Si cette voie reste fermée, l'aide sociale devient alors une impasse. Au final, la sanction d'une dépendance de l'aide sociale peut pousser des personnes démunies à renoncer à la perception de prestations d'aide sociale et, ce faisant, à sombrer dans des conditions de vie de plus en plus précaires. Vue sous l'angle de la politique sociétale et sociale, une telle évolution serait fortement préoccupante, puisque la perception de prestations couvrant le minimum vital représente un droit fondamental qui ne devrait pas porter préjudice aux personnes concernées.

Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à nos objections.

Avec nos meilleures salutations,

Conférence suisse des institutions d'action sociale
SKOS – CSIAS – COSAS



Therese Frösch, co-présidente



Dorothee Guggisberg, secrétaire générale