

Rapport de la commission extra-parlementaire chargée d'étudier la révision du droit cantonal de la naturalisation.

A. GENERALITES

I. Droit cantonal actuel

Le droit cantonal de la naturalisation est régi par la Constitution (art. 28 et 29) et principalement par la loi sur le droit de cité du 18 novembre 1994. Quelques dispositions sont également contenues dans la loi sur les bourgeoisies du 28 juin 1989, notamment celles ayant trait aux taxes d'agrégation.

Dans le droit valaisan actuel, le candidat à la naturalisation ordinaire doit obtenir obligatoirement une promesse de bourgeoisie. La commune bourgeoisiale prélève une taxe, variable et souvent élevée, fixée dans le règlement bourgeoisial, dans les limites de l'article 18 de la loi sur les bourgeoisies. La nationalité suisse est ensuite formellement accordée par le Grand Conseil après instruction du dossier par le Service de l'état civil et des étrangers et octroi préalable, par la Confédération, de l'autorisation fédérale de naturalisation. La Confédération et le canton (ce dernier, depuis la révision de la loi sur le droit de cité de 1994) ne prélèvent qu'un simple émolument administratif.

Les Confédérés qui souhaitent acquérir la citoyenneté valaisanne doivent également être acceptés par une commune bourgeoisiale et s'acquitter de la taxe prévue par le règlement bourgeoisial. Ils sont aussi naturalisés par le Grand Conseil.

Il faut relever que les cantons n'ont de compétence qu'en matière de naturalisation ordinaire. C'est en effet le droit fédéral exclusivement qui règle l'acquisition de la nationalité suisse de par la loi et par naturalisation facilitée.

L'extension des cas d'acquisition de la nationalité suisse de plein droit et l'introduction de la naturalisation facilitée du conjoint ont eu pour conséquence une diminution très nette de l'importance de la compétence d'octroi du droit de cité au plan communal, confié à la commune bourgeoisiale.

Sur le plan suisse, il faut relever que l'autorité compétente dans les communes est pratiquement toujours municipale. Seuls Zoug, Glaris, Bâle-Campagne, la majorité des communes des Grisons et quelques communes des cantons de Lucerne et d'Obwald connaissent, comme le Valais, la compétence de la commune bourgeoisiale.

II. Interventions

Plusieurs interventions ont eu lieu ces dernières années visant à transférer à la commune municipale la compétence d'octroi du droit de cité au plan communal. Ceci pour séparer la question de la nationalité suisse de celle de l'acquisition d'une bourgeoisie et s'adapter ainsi à la réalité actuelle. Pour éviter aussi qu'une taxe d'agrégation, souvent très élevée, ne constitue un obstacle à la naturalisation. Partant du constat, enfin, qu'un grand nombre de bourgeoisies acceptent rarement, voire jamais, de nouveaux bourgeois, favorisant ainsi un tourisme des naturalisations peu compatible avec la volonté du législateur.

Le parti socialiste du Haut-Valais, par un postulat du 11 mai 2000 et par une motion du 22 juin 2001, a demandé ce transfert de compétence à la commune municipale.

En 2002, la commission extra-parlementaire, présidée par Monsieur Edouard Delalay, chargée de présenter des propositions de réformes de la loi sur le régime communal, – devenue loi sur les communes – , a proposé, par souci d’adapter la loi à la réalité, de dissocier nationalité et droit de bourgeoisie et que ce soit le conseil communal qui octroie le droit de cité au plan communal. Ce transfert de compétence nécessitant une révision de la Constitution, le Conseil d’Etat a décidé de la dissocier de l’examen des autres dispositions de la loi sur les communes.

Enfin, en 2003, c’est la Fédération valaisanne des bourgeoisies qui s’est adressée au Conseil d’Etat pour demander également ce transfert de compétence, se basant sur un sondage effectué en 2001 déjà auprès des bourgeoisies, dont il ressortait que les 2/3 des communes bourgeoises étaient favorables à ce transfert.

III. Révision partielle de la loi fédérale

Le 1^{er} janvier 2006 entrera en vigueur la révision partielle de la loi fédérale sur la nationalité concernant l’acquisition de la nationalité par des personnes d’origine suisse et les émoluments. Il s’agit des dispositions acceptées par le Parlement, ne nécessitant pas de modifications constitutionnelles et qui n’ont pas été contestées par référendum. Les modifications constitutionnelles refusées par le peuple le 26 septembre 2004 avaient trait à la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération et à l’acquisition de la nationalité suisse à la naissance par la troisième génération.

La plupart des modifications qui entreront en vigueur se rapportent à l’acquisition de la nationalité de par la loi, à la naturalisation facilitée et à la réintégration, qui relèvent exclusivement du droit fédéral et ne nécessitent donc aucune adaptation législative cantonale.

Par contre, la principale innovation concerne indéniablement l’introduction d’une disposition législative fédérale limitant les émoluments perçus par les cantons et les communes à la seule couverture des frais.

Jusqu’à présent, la loi fédérale ne contenait aucune disposition sur les frais de la procédure de naturalisation ordinaire. Le droit cantonal fixait librement la contribution exigée des requérants par le canton et la commune.

L’entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 de la loi fédérale révisée ne nécessite formellement aucune adaptation de la législation cantonale. **La suppression des taxes d’agrégation s’appliquera immédiatement en vertu du droit fédéral.**

Cette révision actualise toutefois encore davantage le débat sur la compétence d’octroi du droit de cité au plan communal et sur la séparation de l’octroi du droit de cité de l’acquisition d’une bourgeoisie.

IV. Evolution future du droit fédéral – questions juridiques en suspens

Le Tribunal Fédéral a rendu deux arrêts déterminants le 2 juillet 2003, annulant une décision de naturalisation de la commune d'Emmen pour cause de discrimination et jugeant illicite de soumettre au scrutin populaire les demandes de naturalisation dans une affaire zurichoise.

S'ils sont discutés sur le plan de la compétence du Tribunal Fédéral de se prononcer sur cette matière, ces deux arrêts doivent néanmoins être respectés et les autorités se doivent de chercher des solutions législatives conformes.

Une initiative du Conseil des Etats fait l'objet actuellement d'une procédure de consultation. Elle tente de concilier le maintien d'un scrutin populaire dont l'issue, par définition, ne contient pas de motivation et l'introduction d'un droit de recours qui postule l'existence de motifs sur lesquels le recours peut être fondé.

Parallèlement, une initiative populaire a été lancée par l'UDC pour maintenir le scrutin populaire sans droit de recours.

Il faudra finalement choisir entre ces deux directions, soit le maintien de la naturalisation, acte de nature souveraine comme c'est le cas actuellement, soit la transformation de la naturalisation en acte de nature administrative avec, en cas de refus, indication des motifs et des voies de recours.

Il convient de signaler enfin que la Constitution fédérale a été modifiée à son article 29a et que cette disposition, qui prévoit la garantie de l'accès à un juge, également en cas de naturalisation, entrera prochainement en vigueur, en même temps que la loi sur le Tribunal Fédéral.

V. Commission extra-parlementaire

Le 12 janvier 2005, le Conseil d'Etat a nommé une commission extra-parlementaire chargée de proposer une révision du droit de la naturalisation. Cette commission est composée de :

- M. Jacques ALLET, président de la fédération des bourgeoisies, Sion
- M. Léonard BENDER, avocat, Fully
- Mme Bénédicte CRETTOL VALMAGGIA, vice-présidente de la Bourgeoisie de Sierre
- M. Jean-Paul DUROUX, ancien président du Grand Conseil, St-Maurice
- M. Bernard FAUCHERE, député, Grimisuat
- M. Caesar JAEGER, préposé au Registre du commerce, Brigue
- Mme Madeleine KUONEN-EGGO, ancienne conseillère communale, Leuk-Stadt
- M. Antoine LATTION, préfet, Collombey-Muraz
- M. Maurice TORNAY, député, Orsières
- M. Herbert VOLKEN, préfet, Fiesch
- Mme Aurélie ZIMMERMANN, députée, Visperterminen
- M. Norbert FRAGNIERE, chef du Service des affaires intérieures
- Mme Françoise GIANADDA, chef du Service de l'état civil et des étrangers

La commission a siégé les 24 février, 17 mars, 7 avril, 25 mai, 9 juin et 7 septembre 2005.

B. PROPOSITIONS

I. Généralités

- L'évolution du droit fédéral est encore incertaine et il n'est à l'heure actuelle pas possible de prédire si la naturalisation sera un acte politique de nature souveraine ou un simple acte administratif.
En Valais, comme dans la plupart des cantons alémaniques et au Tessin, l'octroi du droit de cité a toujours été considéré comme l'exercice d'un droit du souverain. La commission est d'avis de ne pas modifier la législation sur cette question actuellement et d'attendre l'issue des initiatives pendantes au plan fédéral.
- L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la nationalité ne nécessite pas formellement d'adaptation de la loi cantonale.
- Toutefois, la commission estime qu'il faut saisir l'occasion de la révision du droit fédéral supprimant les taxes d'agrégation pour répondre positivement aux différentes interventions parlementaires et à la Fédération valaisanne des bourgeoisies ; pour suivre aussi les propositions de la commission extra-parlementaire chargée de présenter des propositions de réforme de la loi sur le régime communal.
Le transfert à la commune municipale de la compétence d'octroi du droit de cité au plan communal correspond à la réalité d'aujourd'hui ; c'est le lieu où l'on réside qui crée la nationalité. Cela évitera à la bourgeoisie d'incorporer des personnes qui ne sont pas intéressées par les bourgeoisies et qui, pour la plupart, ignorent leur existence, leur rôle et leurs activités, et qui ne souhaitent que l'acquisition de la nationalité suisse. Cela évitera également que soient incorporées dans les bourgeoisies, sans décision aucune des autorités bourgeoises, toutes les personnes acquérant le droit de cité par naturalisation facilitée.
Cela n'empêchera par contre aucunement les personnes naturalisées qui ont un intérêt particulier pour la bourgeoisie, de demander parallèlement ou ultérieurement d'en faire partie, selon les conditions fixées par le règlement bourgeoisial.
Demeurant des collectivités de droit public, les bourgeoisies devront concentrer leurs activités sur des buts d'utilité publique, de sauvegarde du patrimoine et du maintien des traditions culturelles.
- Le transfert à la commune municipale de la compétence d'octroi du droit de cité nécessite la révision des articles 28 et 29 de la Constitution cantonale.
Dans la loi sur le droit de cité, les compétences bourgeoises doivent être remplacées systématiquement par les compétences municipales, et le terme de bourgeois par ressortissants. Une adaptation au nouveau registre informatisé de l'état civil doit être prévue.
La loi sur les bourgeoisies ne doit être modifiée que dans les articles se rapportant au droit de cité.
Enfin, les dispositions transitoires nécessaires ont été introduites.

- La motion de la commission de justice, par M. le député Edouard Dubuis, concernant l'accélération de la procédure de naturalisation du 13 mai 2004, propose une modification de l'article 126 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs et de ne plus limiter aux seules sessions de mai et novembre la possibilité de traiter les demandes de naturalisation. Une modification de cet article allant dans ce sens est également proposée.

II. Modifications proposées

1. CONSTITUTION CANTONALE

Etat politique des citoyens

Art. 28

A l'alinéa premier, chiffre 1, il faut remplacer le terme de bourgeois par celui de ressortissants.

Au chiffre 2 de ce même alinéa, la commission propose une formulation générale qui renvoie à la législation cantonale et qui permet de supprimer les alinéas 2 et 3.

Quant à l'alinéa 4, il peut également être supprimé, car il fait référence à des dispositions de la Constitution fédérale concernant les avoires bourgeoisiaux. Il n'y a plus lieu dès lors de prévoir cette réserve dans la loi sur le droit de cité.

Le renvoi à la législation cantonale évitera de devoir à l'avenir réviser la Constitution dans cette matière, suivant l'évolution future du droit fédéral.

Art. 29

Le droit de bourgeoisie est remplacé par le droit de cité et il est précisé qu'il s'agit de communes municipales.

2. LOI SUR LE DROIT DE CITE VALAISAN DU 18.11.94

Art. premier Champ d'application

L'alinéa 2 est supprimé, le droit de cité devenant complètement indépendant du droit de bourgeoisie.

Dans le texte allemand, il faut remplacer le terme de droit de bourgeoisie par celui de droit de cité communal.

Art. 1bis (nouveau) Compétences

Cet article remplace les alinéas 2 et 3 supprimés à l'article 28 de la Constitution cantonale. Il précise la compétence du Grand Conseil et de l'autorité communale d'octroyer respectivement la citoyenneté cantonale et le droit de cité communal.

Deux variantes sont proposées : le législateur veut-il octroyer la compétence à l'assemblée primaire (au Conseil général là où il existe) ou confier l'octroi du droit de cité communal au pouvoir exécutif ?

Faut-il anticiper le droit fédéral futur ?

La commission souhaite que les destinataires de la procédure de consultation se déterminent à ce sujet.

Art. 2 Règles générales

Il est proposé de remplacer les termes relatifs au droit de bourgeoisie par les termes de citoyenneté cantonale et de droit de cité communal.

D'une manière générale, la formulation est simplifiée par rapport à l'article actuel.

L'alinéa 5 est supprimé, les dispositions sur la bourgeoisie d'honneur n'ayant plus à être mentionnées dans la loi sur le droit de cité mais exclusivement dans la loi sur les bourgeoisies.

Art. 3 Naturalisation ordinaire des étrangers – Conditions

Au chiffre 2 la commission propose de modifier quelque peu les conditions de domicile, en ce sens que le requérant devra être domicilié depuis un an au minimum dans la commune où il présente sa demande d'agrégation. L'exigence d'avoir en principe son domicile durant la procédure est supprimée.

Au chiffre 3, le terme bourgeoisie est remplacé par commune municipale.

Art. 4 Naturalisation ordinaire des Confédérés – Conditions

Les mêmes adaptations qu'à l'article précédent sont proposées.

Art. 6 Emolument

L'article modifié précise qu'un émolument cantonal et communal est perçu, limité à la couverture des frais, conformément à la législation fédérale.

Art. 7 Assermentation

L'assermentation des nouveaux citoyens suisses demeure et constitue aux yeux des personnes de nationalité étrangère qui ont acquis la nationalité suisse une partie intégrante de leur procédure de naturalisation. C'est par cette cérémonie qu'ils se sentent vraiment devenus citoyens suisses à part entière et accueillis dans la communauté valaisanne et suisse.

Il est toutefois temps d'en exempter les Confédérés devenus Valaisans qui, pour la plupart, sont déjà nés en Valais et n'acceptent plus d'être obligés de prêter serment à la suite de leur naturalisation cantonale.

Art. 8 Droit de cité cantonal et communal

Dans le titre de cet article communal remplace bourgeoisial.

Cet article permet aux femmes qui se sont mariées avant 1988 d'être réintégrées dans leur droit de cité de célibataire. La formulation de cet article a été complètement réaménagée pour distinguer le droit de cité cantonal et communal ainsi que le droit de bourgeoisie. S'agissant d'une réintégration dans des droits existants avant 1988, il convient de préciser que les bénéficiaires seront réintégrées dans leur droit de bourgeoisie antérieur et que parallèlement elles acquerront également le droit de cité communal correspondant.

A l'alinéa 3 il convient de préciser que les communes municipales sont également entendues.

Art. 9 Libération de la nationalité suisse

Il est précisé que ce sont les communes municipales concernées qui sont entendues.

Art. 10 Libération du droit de cité valaisan

Même remarque qu'à l'article 9.

Art. 11 Libération d'un droit de cité communal

Il faut remplacer dans le titre le terme bourgeoisial par communal.

Dans le texte de l'article, le terme bourgeoisie est remplacé par droit de cité communal et le terme de communes bourgeoisiales par communes municipales.

Art. 14 Confédérés

Il est précisé que ce sont les communes municipales qui sont entendues et que l'annulation fait perdre le droit de cité cantonal et communal.

Art. 15 Constatation de la nationalité

Les références bourgeoisiales sont supprimées et il est précisé qu'il s'agit des communes municipales.

Art. 16 (supprimé) Bourgeoisie d'honneur

Cet article est supprimé. Tout ce qui concerne la bourgeoisie, y compris la bourgeoisie d'honneur doit figurer dans la loi sur les bourgeoisies.

Art. 16 (nouveau) Preuve du droit de cité

Cet article précise que l'inscription dans le registre électronique de l'état civil (Infostar) qui a remplacé l'ancien registre des familles constitue la preuve de l'acquisition de l'existence du droit de cité.

Art. 17 Enfant trouvé

A l'alinéa 2, bourgeoisial est remplacé par communal.

Art. 18 Recours

Le terme communes bourgeoisiales est remplacé par communes municipales.

Art. 19 Autorités compétentes pour recourir

L'alinéa 2 est modifié en ce sens que c'est le conseil communal qui peut recourir au nom de la commune.

3. LOI SUR LES BOURGEOISIES DU 28.06.1989

Art. 3 Tâches**Ch. 4 (nouveau)**

Les inscriptions dans le registre électronique de l'état civil (Infostar) concerneront à l'avenir uniquement le droit de cité communal. Il convient donc de prévoir par un chiffre 4 nouveau que les bourgeoisies tiennent le répertoire des bourgeois et des bourgeois d'honneur.

Art. 11 Jouissance bourgeoisiale en général

L'alinéa 2 doit être supprimé.

Il n'y a plus lieu de prévoir une réserve visant à exclure de la jouissance des avoirs bourgeoisiaux les personnes qui ont obtenu la réintégration ou naturalisation facilitée en vertu de la législation fédérale, puisque ces personnes obtiendront le droit de cité de la commune municipale et pas la bourgeoisie.

Art. 15 Droit de bourgeoisie**Al. 2 (nouveau)**

Il est indispensable de préciser le mode de transmission du droit de bourgeoisie. La commission propose de se référer par analogie aux dispositions du droit civil fédéral en matière de droit de cité.

Art. 18 Taxe d'agrégation

Les bourgeoisies demeurent libres de fixer le barème des taxes d'agrégation dans le respect de cet article 18. Il faut simplement préciser qu'il s'applique aux personnes qui obtiennent un droit de bourgeoisie et non plus un droit de cité.

Art. 20 Légitimation

C'est dorénavant l'inscription au répertoire des bourgeois qui constituera la preuve de l'acquisition et l'existence du droit de bourgeoisie, en raison tout d'abord de la suppression du registre des familles et de son remplacement par Infostar qui ne contiendra plus que les inscriptions relatives au droit de cité.

Art. 25 Droit transitoire

Il est nécessaire de prévoir à cet article que les demandes de naturalisation qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision de l'assemblée bourgeoisiale sont soumises au nouveau droit et doivent dès lors être transmises à la commune municipale.

Ch. 4 (nouveau)

Il est également nécessaire de préciser qu'au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification législative, les bourgeois acquièrent automatiquement le droit de cité communal correspondant à leur droit de bourgeoisie.

4. LOI SUR L'ORGANISATION DES CONSEILS ET DES RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS DU 28.03.1996**Art. 126** Recours en grâce et naturalisations

Pour permettre d'accélérer la procédure de naturalisation, un alinéa 2 nouveau est introduit prévoyant que les demandes de naturalisation peuvent être traitées à d'autres sessions que les seules sessions de mai et de novembre.

Sion, le 7 septembre 2005