

**24 novembre 2013**

**Votation populaire cantonale**

**Message du Grand Conseil  
du canton de Berne**



**Recommandation aux électeurs  
et électrices**

Le Grand Conseil recommande aux  
électeurs et électrices de voter  
comme suit le 24 novembre 2013:

Non à l'initiative

- ▶ «Pas de naturalisation de  
criminels et de bénéficiaires  
de l'aide sociale!»  
(Initiative constitutionnelle)

**«Pas de naturalisation de  
criminels et de bénéficiaires  
de l'aide sociale!»  
(Initiative constitutionnelle)**

## **«Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale!» (Initiative constitutionnelle)**

### **Objet de la votation**

**L'initiative «Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale!» se propose de faire inscrire dans la Constitution cantonale des restrictions à la naturalisation. L'initiative demande notamment que le droit de cité soit refusé à toute personne condamnée pour un crime ou un délit par un jugement entré en force à une peine privative de liberté de deux ans au moins. Le droit de cité doit être refusé également à toute personne qui bénéficie de l'aide sociale ou n'a pas entièrement remboursé les prestations perçues, tout comme il doit être refusé à toute personne qui ne peut justifier de bonnes connaissances d'une langue officielle, des institutions suisses et cantonales et de leur histoire. La personne désireuse d'être naturalisée doit en outre avoir une autorisation d'établissement. Il n'existe pas de droit au droit de cité.**

**► Le Grand Conseil recommande par 109 voix contre 37 le rejet de l'initiative.**

### **L'essentiel en bref**

Le 2 février 2012, les Jeunes UDC du canton de Berne ont déposé l'initiative «Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale!» munie de 16 004 signatures valables. Le texte de l'initiative demande que dans la Constitution cantonale, les dispositions concernant le droit de cité (art. 7) soient complétées de critères permettant de rendre plus strictes les conditions de naturalisation. Le droit de cité devrait ainsi être refusé à toute personne condamnée pour un crime ou un délit par un jugement entré en force à une peine privative de liberté de deux ans au moins. De plus, le droit de cité serait refusé à toute personne qui bénéficie de l'aide sociale ou n'a pas entièrement remboursé les prestations perçues. La personne désireuse d'être naturalisée doit faire la preuve de sa bonne connaissance d'une langue officielle et de connaissances suffisantes des institutions suisses et cantonales et de leur histoire. Enfin, la possession d'une autorisation d'établissement est une condition de naturalisation. Il n'existe pas de droit au droit de cité.

Le Conseil-exécutif a proposé au Grand Conseil de valider l'initiative et de la rejeter. Le débat au Grand Conseil a eu lieu le 5 juin 2013. La majorité est d'avis que le texte introduit inutilement divers éléments de conflit avec la Constitution fédérale et qu'il n'apporte rien de nouveau par rapport à la pratique actuelle. A certains égards, l'initiative est même moins restrictive que le droit en vigueur. Le Grand Conseil a validé l'initiative, mais il a décidé par 109 voix contre 37 de recommander son rejet.

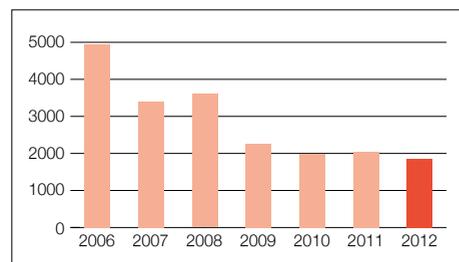
## L'initiative et la pratique actuelle

### Recul du nombre de naturalisations

Dans le canton de Berne, on constate depuis 2006 un recul du nombre des naturalisations qui dépasse de loin les chiffres de la Suisse dans son ensemble. Ainsi, le droit de cité ordinaire a été accordé en 2006 à 4942 personnes dans le canton de Berne, alors qu'en 2012, ce total est descendu à 1861. La part du canton de Berne au total des naturalisations ordinaires en Suisse est passée de 13 à 7 pour cent.

Les raisons en sont le recul général des demandes de naturalisation des ressortissants et ressortissantes de l'Union

### Naturalisations ordinaires dans le canton de Berne



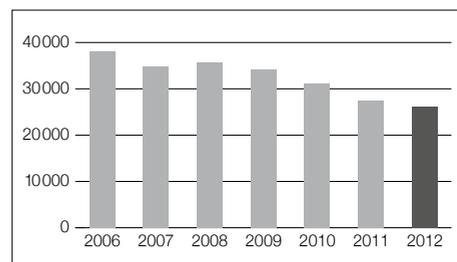
Source: Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Berne

Européenne et de pays comme la Serbie et la Turquie. De plus, les autorités cantonales ont rendu plus stricte la pratique ces cinq dernières années par l'introduction d'un cours de naturalisation, d'un examen linguistique et de critères plus sévères applicables à la situation matérielle des personnes étrangères.

### Conditions juridiques

La nationalité suisse repose sur le droit de cité communal et cantonal. On distingue la naturalisation ordinaire, la naturalisation facilitée et la réintégration. Les deux dernières formes sont régies par le droit fédéral, et elles ne sont pas concernées par le texte de l'initiative. En 2012, 26 221 personnes ont acquis la nationalité suisse en procédure ordinaire, 8 718 l'ont acquise en procédure facilitée et 117 personnes ont été réintégrées.

### Naturalisations ordinaires en Suisse



Source: Office fédéral de la statistique l'Office fédéral des migrations (Rapport sur la migration 2012)

### Taux de naturalisation dans le canton de Berne

Le taux de naturalisation exprime le nombre de naturalisations pour 100 étrangers ou étrangères. Le taux de naturalisation des villes de Berne et de Bienne, que le comité d'initiative qualifie de cas problématiques, n'est que légèrement supérieur à la moyenne suisse. Dans les années 2005 à 2010, le taux le plus élevé dans le canton de Berne a été enregistré dans trois petites communes de l'Oberland bernois. Les taux relativement élevés des régions rurales s'expliquent avant tout par le petit nombre de personnes étrangères établies dans ces régions. En effet, quand une famille de quatre personnes est naturalisée dans une petite commune de montagne où vivent en tout 15 personnes étrangères, le taux de naturalisation dépasse tout de suite la dizaine.

### Conditions de naturalisation de la Confédération

S'agissant des naturalisations ordinaires, qui sont précisément visées par l'initiative, la Confédération édicte des règles minimales. Selon le droit fédéral, une personne étrangère peut demander sa naturalisation si elle a résidé en Suisse pendant douze ans, s'est intégrée dans la communauté suisse, accoutumée au mode de vie et aux usages suisses, se conforme à l'ordre juridique suisse et ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

### Conditions de naturalisation du canton de Berne

Le Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Berne a concrétisé les conditions définies par la Confédération dans un Guide en matière de naturalisation et d'admission au droit de cité. L'interprétation des dispositions légales et la manière dont elles sont appliquées y sont détaillées. Le but est de garantir une pratique cohérente, homogène et objective. Les consignes concernent notamment les domaines de la délinquance, de l'intégration, de la situation matérielle et les connaissances linguistiques et culturelles. L'ordonnance cantonale sur la naturalisation prévoit que les personnes étrangères doivent suivre un cours de naturalisation et passer un examen linguistique.

L'ordonnance cantonale prévoit d'ores et déjà que les requérants et requérantes doivent pouvoir se faire comprendre et leurs connaissances linguistiques répondre à un niveau minimum. Actuellement ce niveau est établi à A2, ce qui correspond par exemple au niveau des élèves en français à l'issue de l'école secondaire en Suisse alémanique.

Les communes ont la possibilité d'exiger dans la procédure de naturalisation un niveau de connaissances linguistiques supérieur. A la session de septembre 2013, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif de faire du niveau B1 pour l'expression orale une condition de naturalisation. Cette compétence linguistique élevée sera donc exigée de toute personne désireuse d'être naturalisée.

### **Procédure de naturalisation**

Les personnes étrangères déposent leur demande de naturalisation dans leur commune de domicile. C'est à la commune qu'il incombe de vérifier si les conditions définies par la Confédération sont remplies. La demande est ensuite examinée par le canton et la Confédération.

Si une personne étrangère a été condamnée à une amende ou à une peine privative de liberté pour vol ou conduite en état d'ébriété ou qu'elle parle mal l'allemand ou le français, le droit de cité lui est refusé.

### **Perspective sur le nouveau droit fédéral**

En mars 2011, le Conseil fédéral a adopté un projet de révision totale de la loi sur la nationalité. Le Conseil national a traité le projet en mars 2013. Il est encore trop tôt pour dire quand la révision pourra être adoptée et entrer en vigueur. La nouvelle législation fédérale sera contraignante pour les cantons. Aussi bien le projet du Conseil fédéral que celui du Conseil national se traduiraient par des conditions minimales plus strictes. En particulier, les deux projets prévoient d'ajouter aux conditions de naturalisation la possession d'une autorisation d'établissement. Les jeunes, en particulier, qui sont bien intégrés en Suisse après plusieurs années à l'école mais qui ne sont pas encore titulaires d'une autorisation d'établissement devraient ainsi patienter plus longtemps avant de pouvoir être naturalisés.

### **Délinquance et naturalisation**

L'initiative demande que l'on inscrive dans la Constitution cantonale le refus du droit de cité aux personnes condamnées par un jugement entré en force à une peine privative de liberté de deux ans au moins.

Le Guide de l'Office de la population et des migrations qui détermine la pratique actuelle prévoit que les personnes désireuses d'être naturalisées doivent présenter un extrait du casier judiciaire qui soit vierge. De plus, il précise que la naturalisation n'est pas possible en cas d'enquête pénale ou de condamnation à une peine pécuniaire ou à une peine privative de liberté ferme ou conditionnelle, aussi longtemps que la peine figure dans le casier judiciaire. Selon la pratique actuelle, la naturalisation est refusée même en cas de peine légère. Les autorités bernoises, par exemple, refusent le droit de cité à une personne étrangère condamnée à une peine pécuniaire pour avoir commis une infraction grave aux règles de la circulation telle qu'un dépassement grave de la vitesse autorisée.

Ainsi, la pratique actuelle est nettement plus stricte que ce qui est prévu dans l'initiative. Dès lors, l'initiative resterait sans effet en ce qui concerne ses principaux objectifs.

### **Aide sociale et naturalisation**

L'initiative demande que le droit de cité soit refusé aux bénéficiaires de l'aide sociale ou aux personnes qui n'ont pas entièrement remboursé les prestations d'aide sociale dont elles ont bénéficié.

Selon la pratique actuelle, on estime que l'intégration d'une personne ayant demandé sa naturalisation est réussie si elle a un emploi et qu'elle peut donc subvenir à ses propres besoins. Dès lors, le fait de bénéficier de l'aide sociale est considéré comme un obstacle à la naturalisation si la personne en question est elle-même responsable de la situation. C'est le cas si la personne ne manifeste aucune volonté de trouver un emploi.

Le texte de l'initiative rend impossible la naturalisation de personnes physiquement ou mentalement handicapées qui bénéficient de l'aide sociale indépendamment de leur volonté. Il est donc contraire au droit fédéral. La conformité du texte de l'initiative à la Constitution est une question d'interprétation. La pratique actuelle deviendrait plus stricte du fait de l'initiative dans la mesure où le droit de cité serait refusé également aux personnes non handicapées tributaires de l'aide sociale sans être elles-mêmes responsables de leur situation (ce serait le cas des femmes élevant seules leurs enfants ou des personnes qui ne peuvent subvenir entièrement à leurs besoins même si elles ont un emploi à plein temps).

### **Connaissances linguistiques et culturelles, et naturalisation**

L'initiative demande que l'on inscrive dans la Constitution cantonale le refus du droit de cité aux personnes qui n'ont pas de connaissances linguistiques suffisantes et qui ne connaissent pas suffisamment les institutions de la Suisse et du canton et leur histoire.

Pour être intégré à la société et se familiariser avec les usages du pays, il faut pouvoir entretenir des contacts étroits avec la population du pays. C'est pourquoi le droit cantonal a institué en critères la capacité de communiquer dans la langue officielle et donc la maîtrise de la langue à un niveau minimum attesté par un certificat reconnu. A la session de septembre 2013, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif d'exiger le niveau de connaissance B1 (voir p. 5) pour l'expression orale, ce qui est un niveau de compétence linguistique élevé.

Le Grand Conseil estime que la Constitution n'est pas le niveau législatif auquel doivent être définis les critères des connaissances linguistiques requises. De plus, il est prévu que des règles plus précises concernant les connaissances linguistiques soient formulées dans la nouvelle législation fédérale. En première lecture, le Conseil national a retenu comme critère «l'aptitude à bien communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit».

Dans la procédure de naturalisation, les personnes étrangères sont d'ores et déjà tenues de suivre l'un des cours organisés par la commune, cours qui ont pour matière la structure et l'organisation de l'Etat démocratique, les conditions de vie, le travail et la formation en Suisse et le droit qui régit le quotidien. De plus, la législation cantonale prévoit à compter de 2014 un examen de naturalisation obligatoire sur les thèmes sociétaux pertinents. Ainsi, l'histoire et la géographie de la Suisse, la démocratie et le fédéralisme seront des sujets d'examen. Les personnes qui échouent à l'examen ne pourront être naturalisées. Les frais des cours sont à la charge des requérants et requérantes.

Comme la connaissance des institutions et de leur histoire est d'ores et déjà demandée, le Grand Conseil estime que l'initiative n'a aucune utilité pratique.

### Autorisation d'établissement et naturalisation

L'initiative demande qu'une personne désireuse d'obtenir le droit de cité suisse doive être titulaire d'une autorisation d'établissement. Les personnes titulaires d'une telle autorisation sont en Suisse depuis un certain temps déjà, et l'autorisation d'établissement est donc le signe d'une intégration réussie. Dans la révision de la loi sur la nationalité, le Conseil fédéral et le Conseil national à l'issue de la première lecture ont fait de la possession d'une autorisation d'établissement une condition de naturalisation.

La majorité du Grand Conseil estime que dans l'optique de ce développement, il n'est pas nécessaire d'inscrire une telle disposition dans la Constitution cantonale.

### Il n'existe aucun droit à l'admission au droit de cité

L'initiative demande que l'on inscrive dans la Constitution cantonale qu'il n'existe aucun droit à l'admission au droit de cité. Or, c'est déjà formulé en termes clairs au niveau de la loi (voir encadré).

#### Art. 16 de la loi sur le droit de cité cantonal et le droit de cité communal (LDC)

*Droit à l'admission au droit de cité*

- 1 Il n'existe aucun droit à l'admission au droit de cité.
- 2 ...

C'est la raison pour laquelle le Grand Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire que cette précision soit introduite dans la Constitution cantonale.

### Prise de position du comité d'initiative

#### A tout seigneur tout honneur. OUI à l'initiative «Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale!»

Dans le canton de Berne, le nombre de naturalisations a augmenté massivement. Selon une étude de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), 6662 personnes ont été naturalisées dans le canton de Berne entre 1992 et 1998, alors que dans la période de 2005 à 2010, ce nombre était déjà passé à 23927, une augmentation de **260 pour cent** (la moyenne en Suisse est de 135 pour cent). Des dix communes de suisse qui comptent le taux de naturalisation le plus élevé (de 2005 à 2010), trois se trouvent dans le canton de Berne.

#### Dans le canton de Berne et plus particulièrement dans les grandes communes, il est trop facile désormais d'obtenir le passeport suisse.

La législation ne définit pratiquement pas de conditions minimales et le Guide cantonal en matière de naturalisation et d'admission au droit de cité présente de graves lacunes.

L'initiative permet au canton de Berne d'inscrire dans la Constitution cantonale des **conditions minimales concrètes** à la naturalisation:

- **Pas de passeport pour les grands criminels condamnés par un jugement entré en force.** Le droit de cité sera refusé à tout jamais à quiconque aura commis un crime (p. ex. homicide, vol, agression sexuelle) ou aura été condamné à une peine privative de liberté de deux ans au moins. Il ne faut pas récompenser les criminels en leur accordant le droit de cité.

- **Pas de naturalisation de personnes qui ne sont pas économiquement autonomes,** donc des bénéficiaires de l'aide sociale et des personnes qui n'ont pas remboursé les prestations sociales dont elles ont bénéficié.
- Le passeport suisse ne pourra être accordé qu'aux personnes qui ont de bonnes connaissances (et pas seulement quelques rudiments) de **l'une des langues officielles** ainsi que des connaissances suffisantes des **institutions du pays et de leur histoire.**
- **Pas de passeport sans autorisation d'établissement!** Les personnes admises à titre provisoire ne doivent plus se voir accorder le droit de cité.
- Une commune peut, sans toutefois dépasser les bornes, refuser le droit de cité pour d'autres motifs encore (**nul ne peut se prévaloir du droit de cité.**)

Le passeport suisse ne s'acquiert pas comme une médaille pour chiens. Seules les personnes intégrées doivent pouvoir devenir citoyens ou citoyennes suisses. Comme le passeport suisse est très demandé, le resserrement des critères contribuerait à faire augmenter la motivation à respecter nos règles. La proportion de personnes étrangères étant très élevée dans les statistiques de la criminalité et de l'aide sociale, c'est d'une urgente nécessité.

**L'initiative reste correcte.** Une personne qui respecte nos règles, est économiquement indépendante et durablement liée à la Suisse n'a rien à craindre: il n'y a pas de discrimination. Les conditions minimales énoncées dans l'initiative devraient aller de soi, mais ce n'est actuellement pas le cas. C'est pourquoi il faut dire **oui à l'initiative «Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale!».**

## Arguments du Grand Conseil contre l'initiative

Le Grand Conseil recommande par **109** voix contre **37** le rejet de l'initiative.

- Aujourd'hui déjà, le droit de cité est refusé aux personnes étrangères qui ont commis un crime ou un délit. Cela vaut également si elles sont elles-mêmes responsables de leur dépendance à l'aide sociale.
- Aujourd'hui déjà, le droit de cité peut être refusé à une personne condamnée à une peine pécuniaire même faible. Le droit en vigueur est donc plus strict que ce que prévoit l'initiative.
- Le droit en vigueur exige des connaissances appropriées d'une langue nationale, des usages et des droits et devoirs qui sont ceux des citoyens et citoyennes. L'initiative est donc inutile.
- Le texte de l'initiative ne doit pas être inscrit dans la Constitution. Les dispositions en vigueur suffisent amplement. Etant donné que les conditions de naturalisation qui ont un caractère obligatoire pour les cantons, sont actuellement redéfinies à la Confédération, le moment serait mal choisi pour une modification de la Constitution.

**contre**

**109 voix**

## Arguments du Grand Conseil pour l'initiative

- Il faut que la barre soit placée très haut pour l'acquisition du droit de cité. L'initiative apporte le resserrement nécessaire des conditions.
- Une personne condamnée à une peine de deux ans par un jugement entré en force n'a pas simplement volé un paquet de bonbons ou un vélo. Cette personne ne devrait donc pas pouvoir être naturalisée.
- L'initiative a actuellement les mêmes visées que la révision de la législation fédérale.

**pour**

**37 voix**

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

*Le Grand Conseil du canton de Berne,*  
vu les articles 58 et suivants de la Constitution cantonale,  
sur proposition du Conseil-exécutif,  
*arrête:*

1. Le Grand Conseil prend acte du fait que l'initiative populaire «Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale!», déposée par le comité d'initiative, a abouti avec 16 004 signatures valables (arrêté du Conseil-exécutif 205 du 15 février 2012).
2. L'initiative populaire, présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, a la teneur suivante:

«La Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC) est modifiée comme suit:

**Article 7** <sup>1</sup>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 et sous réserve des principes définis ci-après.

<sup>2</sup> Inchangé.

<sup>3</sup> 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 qui 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* ne dispose pas d'une autorisation d'établissement.

<sup>4</sup> Nul ne peut se prévaloir du droit de cité.»

3. L'initiative est déclarée valable.
4. Le Grand Conseil rejette l'initiative.

5. L'initiative est soumise à la votation populaire.

Berne, le 5 juin 2013

Au nom du Grand Conseil,  
le président: *Antener*  
le chancelier: *Auer*

