



**13.418/13.419/13.420/13.412/13.422 n iv. pa.
Egalité du partenariat enregistré et du mariage
devant la procédure de naturalisation**

**Résumé des résultats
de la procédure de consultation menée
du 30 mars 2015
au 6 juillet 2015**

Table des matières

1.	Contexte.....	3
2.	Grandes lignes du projet.....	3
3.	Liste des abréviations	4
4.	Résumé des avis exprimés au cours de la consultation	5
5.	Quelques avis exprimés par les participants	6
5.1	Avant-projet 1	6
5.1.1	Art. 38, al. 1, P-Cst.	6
5.1.2	Art. 38, al. 2, P-Cst.	8
5.1.3	Art. 10 et 21, al. 5, P-LN	8

1. Contexte

Le 26 mars 2015, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a décidé d'ouvrir une procédure de consultation relative à un avant-projet visant à mettre en œuvre cinq initiatives parlementaires à teneur identique (13.418 – 13.422). Elle souhaite, en effet, mettre les étrangers liés par un partenariat enregistré sur un pied d'égalité avec les étrangers mariés, pour ce qui est de l'obtention de la nationalité suisse.

Lancée le **30 mars 2015**, la consultation a pris fin le **6 juillet 2015** et permis de recueillir **46 prises de position**. Tous les cantons, 7 partis, l'Association des Communes Suisses, l'Union des villes suisses, 3 associations faïtières de l'économie et 8 autres milieux intéressés se sont exprimés sur le projet. Ont, par contre, renoncé à prendre position l'Union patronale suisse, la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police.

2. Grandes lignes du projet

La CIP-N a soumis aux participants à la consultation une modification de la Constitution fédérale et diverses modifications de lois destinées à conférer aux partenaires enregistrés d'origine étrangère les mêmes droits en matière de naturalisation que les conjoints étrangers de citoyens suisses. Ces personnes doivent ainsi avoir, elles aussi, la possibilité de bénéficier de la naturalisation facilitée après trois ans de partenariat enregistré avec un citoyen suisse et au total cinq ans de séjour en Suisse.

La Commission propose de modifier la Constitution de façon à ce que cette dernière confère à la Confédération la compétence de réglementer de manière uniforme non seulement la naturalisation par filiation, par mariage ou par adoption, mais aussi l'acquisition et la perte de la nationalité pour les partenaires enregistrés (avant-projet 1).

La CIP-N prévoit également de modifier la loi fédérale du 20 juin 2014 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse totalement révisée (mais pas encore en vigueur) en étendant sans restrictions les dispositions sur la naturalisation facilitée aux partenaires enregistrés et en abrogeant les dispositions spéciales appliquées jusqu'ici à ce groupe de personnes (avant-projet 2).

Une autre modification constitutionnelle soumise aux participants consiste en une substitution qui n'est pas directement liée à l'objectif des initiatives parlementaires. A l'art. 38, al. 2, l'expression « dispositions minimales » doit être remplacée par le terme « principes » (avant-projet 1). Par économie de procédure, il convient de saisir l'opportunité de procéder à cette adaptation supplémentaire qui n'est guère sujette à controverse.

3. Liste des abréviations

Cantons :

AG	Canton d'Argovie, Conseil d'Etat
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Landammann et Commission d'Etat
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Conseil d'Etat
BE	Canton de Berne, Conseil d'Etat
BL	Canton de Bâle-Campagne, Conseil d'Etat
BS	Canton de Bâle-Ville, Conseil d'Etat
FR	Etat de Fribourg, Conseil d'Etat
GE	République et Canton de Genève, Conseil d'Etat
GL	Canton de Glaris, Conseil d'Etat
GR	Canton des Grisons, Conseil d'Etat
JU	République et Canton du Jura, Gouvernement
LU	Canton de Lucerne, Département de la justice et de la sécurité
NE	République et Canton de Neuchâtel, Conseil d'Etat
NW	Canton de Nidwald, Landammann et Conseil d'Etat
OW	Canton d'Obwald, Conseil d'Etat
SG	Canton de Saint-Gall, gouvernement
SH	Canton de Schaffhouse, Conseil d'Etat
SO	Canton de Soleure, Conseil d'Etat
SZ	Canton de Schwyz, Conseil d'Etat
TG	Canton de Thurgovie, Conseil d'Etat
TI	République et canton du Tessin, Conseil d'Etat
UR	Canton d'Uri, Landammann et Conseil d'Etat
VD	Canton de Vaud, Conseil d'Etat
VS	Canton du Valais, Conseil d'Etat
ZG	Canton de Zoug, Conseil d'Etat
ZH	Canton de Zurich, Conseil d'Etat

Partis politiques représentés au sein de l'Assemblée fédérale :

FPE	Fédération des partis écologistes de Suisse
PBD	Parti bourgeois-démocratique
PDC	Parti démocrate-chrétien
PRD	Parti radical-démocratique
PSS	Parti socialiste suisse
PVL	Parti vert/libéral
UDC	Union démocratique du centre

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne :

ACS	Association des communes suisses
UVS	Union des villes suisses

Associations faitières de l'économie :

CP	Centre Patronal
Travail.Suisse	
USS	Union syndicale suisse

Autres cercles intéressés :

ASOEC	Association suisse des officiers de l'état civil
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CSDE	Conférence suisse des déléguées à l'égalité
LOS	Organisation Suisse des lesbiennes
NETWORK	Organisation suisse des dirigeants homosexuels
Pink Cross	Association faitière des organisations gaies en Suisse
SVBK	Fédération suisse des bourgeoisies et corporations
Gerson Jhair Diaz Prada	

N'ont pas pris position :

CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CEC	Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil
UPS	Union patronale suisse

4. Résumé des avis exprimés au cours de la consultation

L'objectif principal du projet, à savoir l'égalité, dans le cadre de la procédure de naturalisation, entre les partenaires enregistrés et les conjoints mariés (mise en œuvre des initiatives parlementaires 13.418 – 13.422), est **accueilli favorablement par la grande majorité des participants à la consultation. SZ, l'UDC et le CP, pour leur part, refusent le projet.**

La modification constitutionnelle visant à mettre en œuvre les initiatives parlementaires (art. 38, al. 1, P-Cst. ; avant-projet 1) est approuvée par 24 cantons. OW privilégie la variante selon la minorité Schenker ; quant à ZH, il estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution.

Le PBD, le PDC, le PRD, la FPE et le PVL sont favorables à la formulation proposée par la CIP-N pour l'art. 38, al. 1, Cst., tandis que le PSS préfère la proposition émise par la minorité Schenker.

Alors que l'ACS, l'UVS et Travail.Suisse soutiennent la proposition de la CIP-N, l'USS propose d'utiliser exclusivement l'expression « liens enregistrés auprès de l'état civil » (sans précisions).

Dans l'ensemble, les autres cercles intéressés (CFM, LOS, NETWORK, Pink Cross, CSDE) sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une modification de la Constitution et qu'il est donc préférable de renoncer à cette idée. Ils préconisent (à l'exception de la CFM) l'utilisation exclusive de l'expression « liens enregistrés auprès de l'état civil », au cas où la proposition de modifier la Constitution serait retenue.

La modification proposée pour l'art. 38, al. 2, Cst. (remplacement de « dispositions minimales » par « principes ») est approuvée par 23 cantons ; seuls OW, SG et SZ s'y opposent. Les autres participants à la consultation (UDC et CP exceptés) sont globalement d'accord avec cette décision. En général, cette proposition n'a pas fait l'objet de commentaires détaillés.

Les modifications apportées à la LN remportent l'adhésion de 25 cantons (SZ les refusant). La grande majorité des partis, des associations et des autres cercles intéressés sont également favorables à ces modifications (ne sont pas d'accord l'UDC et le CP), qui n'ont, là aussi, provoqué que peu de réactions.

5. Quelques avis exprimés par les participants

5.1 Avant-projet 1

5.1.1 Art. 38, al. 1, P-Cst.

Cantons

BS : « Die SPK verwirft ohne nähere Begründung und dadurch schwierig nachzuvollziehen das Gutachten Ziegler. Eine vertieftere Argumentation wäre hier erwünscht. Der Weg über eine Verfassungsabstimmung ist aufwändig und auch schwieriger. Allerdings könnte so das Volk in einem wichtigen gesellschaftlichen Thema auf eine klare und transparente Weise seine Mitsprachemöglichkeit ausüben... Die in der SPK auch diskutierte Variante, in Art. 38 Abs. 1 BV durch den Oberbegriff ‚Zivilstandsbeziehungen‘ die heutige abschliessende Aufzählung einzelner Tatbestände nur noch zu einer beispielhaften Aufzählung zu machen, erscheint im Hinblick auf eine Volksabstimmung als zu offen und nicht der Sache dienlich. »

FR : « Il convient bien, plutôt, d’analyser préalablement les effets juridiques accordés à de nouvelles formes de vie de famille avant de leur prévoir des effets en droit de la nationalité. En d’autres termes, ouvrir aujourd’hui l’accession à la naturalisation facilitée à d’hypothétiques nouvelles formes d’union serait prématuré. »

OW : « Mit Blick auf die Rechtssicherheit ist eine stärkere Verfassungsgrundlage in dieser Sache vorzuziehen. Dabei ist eine offene Formulierung zu wählen, namentlich jene, wonach der Bund den Erwerb und Verlust der Bürgerrechte aufgrund von ‚Zivilstandsbeziehungen‘, wie Abstammung, die Heirat und die Adoption regeln kann. »

SZ : « Der Regierungsrat schliesst sich der Meinung eines Teils der SPK an. In Anbetracht dessen, dass der Gesetzgeber bewusst auf die erleichterte Einbürgerung für eingetragene Paare verzichtet hatte, ist es fragwürdig, auf dem nun gewählten Weg eine Durchsetzung dieser Forderung wieder aufzunehmen. »

VS : « Dans ces conditions et selon l’agenda explicit, nous considérons favorablement cette évolution, mais celle-ci ne doit en aucun cas retarder l’entre en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité du 20 juin 2014 qui a été adopte par les Chambres fédérales. »

ZH : « Eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 38 BV führt zum Schluss, dass der Bund auch für die direkte Regelung von Erwerb und Verlust des Bürgerrechts von ausländischen Partnerinnen und Partnern, die in einer eingetragenen Partnerschaft mit einer Schweizer Bürgerin oder einem Schweizer Bürger leben, zuständig ist. Das Diskriminierungsverbot aufgrund der Lebensform lässt unseres Erachtens nur diese Auslegung von Art. 38 BV zu. Eine Verfassungsänderung erachten wir daher nicht als notwendig und würden eine Umsetzung des Anliegens mittels einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vom 20. Juni 2014 vorziehen. »

Partis

FPE : « Les Verts regrettent finalement que la CIP-N n’ait pas saisi cette opportunité de modification de la Constitution pour adopter une formulation plus ouverte afin d’anticiper les développements à venir au niveau du droit de la famille (voir formulation proposée par les deux minorités pour l’art. 38, al. 1). »

PBD : « Die BDP vertritt in ihren politischen Positionen stets die Haltung, dass nicht der Gesetzgeber einzelne Familienmodelle, Lebensformen oder auch sexuelle Orientierungen bevorzugen oder benachteiligen soll. Vielmehr ist die Gesetzgebung dahingehend anzupassen, dass dem gesellschaftlichen Wandel insbesondere auch zivilrechtlich Rechnung getragen wird. »

PDC : « Die CVP ist ebenfalls der Meinung, dass es nicht reicht, das Anliegen nur auf Gesetzesstufe zu regeln. Mit der vorgesehenen Anpassung der Verfassungsbestimmung wird

die nötige Grundlage für die Anpassung des Bürgerrechtsgesetzes gelegt, die bislang gefehlt hat. »

PRD : « FDP. Die Liberalen stimmt der Vorlage grundsätzlich zu... Jedoch fordert die FDP, dass die Problematik der Scheinpartnerschaft angegangen wird. Die erleichterte Einbürgerung für eingetragene Partnerinnen und Partner darf nicht dazu führen, dass die ordentliche Einbürgerung durch das Eintragen einer gleichgeschlechtlichen Partnerschaft umgangen wird. Wir fordern die Kommission auf abzuklären, ob in diesem Bereich noch zusätzlicher gesetzlicher Handlungsbedarf besteht, allenfalls auch im Bereich des Zivil- oder Ausländergesetzes. »

PSS : « Dass die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare auch in der Schweiz mehrheitsfähig sein könnte, beweist unter anderem das Folgegeben der RK-N bei der pa.lv. 13.468 Ehe für alle. Die SP Schweiz bevorzugt deshalb ganz klar die Formulierung der Minderheit Schenker und steht jener der Minderheit Landolt zumindest nicht ganz ablehnend gegenüber. »

PVL : « Um diese Diskriminierung aus der Welt zu schaffen, stimmen wir Grünliberalen dieser Verfassungs- und Gesetzesrevision zu. Es steht ausser Frage, dass mit dieser Revision eine Rechtsgleichheit hergestellt wird und eingetragene Partner/-innen zukünftig gegenüber Eheleuten nicht weiter diskriminiert werden. »

UDC : « Die SVP lehnt die Vorlage klar ab. Die parlamentarischen Initiativen zielen darauf ab, dass auch die eingetragenen Partner von Schweizern erleichtert eingebürgert werden sollen. Da die SVP erleichterte Einbürgerungen generell abschaffen möchte und jede Ausdehnung ablehnt, ist sie konsequenterweise auch gegen eine Ausweitung auf eingetragene Partnerschaften. »

Associations / Cercles intéressés

CFM : « Die Vorschläge im Bericht der SPK-N vom 30. März 2015 weisen aus der Sicht der EKM in die richtige Richtung. Die Gleichstellung der eingetragenen Partnerschaft und der Ehe im Einbürgerungsverfahren ist ein wichtiges Anliegen, das in Zusammenhang mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz umgesetzt werden sollte. »

Allerdings ist die EKM der Meinung, dass der Weg zu dieser Gleichstellung nicht über eine Verfassungsänderung führen muss, sondern über eine Gesetzesänderung erreicht werden kann. Aus den oben aufgeführten Überlegungen lehnt sie eine Teilrevision der Verfassung ab, befürwortet hingegen die vorgeschlagene Änderung des Bürgerrechtsgesetzes. »

CP : « Considérant ce qui précède, et en particulier la volonté apparente du législateur dans une loi votée tout récemment, nous n'approuvons pas le projet présenté. »

CSDE : « Au vu de ce qui précède, la CSDE demande donc à la Commission des institutions politiques de reconsidérer sa position concernant l'interprétation de l'art. 38, al. 1, Cst. et de supprimer purement et simplement l'avant-projet 1 (modification constitutionnelle). Cette option permet également d'éviter une procédure plus lourde qu'une simple modification légale, étant donné que l'avant-projet 1 devrait être soumis au référendum obligatoire. »

NETWORK (également LOS, Pink Cross) : « Wir ersuchen deshalb die Staatspolitische Kommission des Nationalrats, ihre Auffassung zur Auslegung von Art. 38 Abs. 1 BV zu überdenken und die Vorlage 1 (Verfassungsänderung) ersatzlos zu streichen. Dies hätte auch den Vorteil, dass der aufwändige Weg über ein obligatorisches Referendum, zu dem sich Volk und Stände zu äussern hätten, nicht nötig wäre... Möchte die Staatspolitische Kommission trotzdem an der Vorlage 1 festhalten, so bevorzugt NETWORK zur Umsetzung des Anliegens eindeutig die Anträge der Kommissionsminderheiten gemäss Minderheit Landolt et alii oder dann gemäss Minderheit Schenker et alii. »

USS : « Grundsätzlich ist der SGB jedoch der Ansicht, dass die Bezeichnung Zivilstandsbeziehungen als Definition in der BV genügt. Die Aufzählung von Beispielen wie ‚Ehe‘ oder ‚Eintragung der Partnerschaft‘ birgt die Gefahr, dass diese den Status Quo zementiert und eine weitergehende Entwicklung des Zivilstands einschränkt. »

UVS : « Einzelne unserer Mitglieder geben auch zu bedenken, dass mit der Erwähnung der eingetragenen Partnerschaft in der Verfassung eine Norm festgeschrieben werden könnte, die bereits in näherer Zukunft aufgrund gelebter Realitäten hinfällig werden könnte. Dies, weil die eingetragene Partnerschaft ohnehin nur eine Übergangsetappe auf dem Weg zu einer vollumfänglichen Gleichstellung der Partnerschaften zwischen gleichgeschlechtlichen und heterosexuellen Paaren darstelle. »

5.1.2 Art. 38, al. 2, P-Cst.

AG : « Der Regierungsrat unterstützt die vorgesehene Änderung der Bundesverfassung und des Bürgerrechtsgesetzes, insbesondere das Ersetzen des Begriffs Mindestvorschriften in Art. 38 Abs. 2 BV durch den Begriff Grundsätze. »

OW : « Wir halten diese Anpassung für nicht notwendig, nachdem bereits die gesamte Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes die erweiterte Kompetenz des Bundes aus einer Auslegung von Art. 38 Abs. 2 BV ableitet. Im Übrigen darf eine dermassen umstrittene Bestimmung nicht über diesen Weg diskutiert werden. »

SG : « Die Formulierung von Art. 38 Abs. 2 BV, wonach der Bund Grundsätze von Einbürgerungskriterien im ordentlichen Einbürgerungsverfahren festlegt, lehnen wir ab. Die geltende Fassung, die den Bund zum Erlass von Mindestvorschriften verpflichtet, ist beizubehalten; damit kommt klar zum Ausdruck, dass die Kantone weiterhin eigene Eignungskriterien festlegen können. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass diese beabsichtigte Änderung nichts mit dem Wortlaut der parlamentarischen Initiativen zu tun hat. »

ZG : « Im Rahmen der Revision von Art. 38 Abs. 2 BV möchten wir darauf hinweisen, dass der Kanton Zug den Bund auffordert, die Kantons- und Gemeindeautonomie zu beachten. So sind die in Art. 38 Abs. 2 BV erwähnten Grundsätze auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu regeln und nicht in Weisungen, Handbüchern oder ähnlichen Unterlagen. »

5.2 Avant-projet 2

5.2.1 Art. 10 et 21, al. 5, P-LN

BS : « In ausländerrechtlicher Hinsicht sollte sich durch diese Gesetzesvorlage keine Änderung ergeben, gilt doch Art. 36 E-BüG (aktuell Art. 41 BüG) zur Nichtigerklärung wegen Erschleichens einer Einbürgerung sowohl für die ordentliche wie auch für die erleichterte Einbürgerung. Auch Art. 52 AuG zum Familiennachzug gilt bereits für eingetragene Partnerschaften. »

SG : « Die vorgesehenen Anpassungen im total revidierten (noch nicht in Kraft getretenen) BÜG vom 20. Juni 2014 werden unterstützt. Ausländischen Personen in eingetragener Partnerschaft mit Schweizerinnen oder Schweizern steht nun — wie ausländischen Ehepartnerinnen und Ehepartnern von Schweizer Staatsangehörigen — der Weg der erleichterten Einbürgerung offen. Damit wird im Einbürgerungsverfahren eine vollständige Gleichstellung von eingetragenen Partnerschaften und Ehen hergestellt. »

TI : « Una riduzione dei termini non deve far perdere di importanza la verifica e il controllo di eventuali abusi in questo settore, in quanto abbiamo già più volte riscontrato forme di matrimoni fittizi allo scopo di ottenere la cittadinanza svizzera... La precisazione proposta con l'aggiunta di un cpv. 5 al nuovo art. 21, che rende applicabile la disposizione prevista per i coniugi stranieri di cittadini svizzeri anche a persone in unione domestica registrata, permette conseguentemente di concretizzare le iniziative parlamentari. »