

La naturalisation en Suisse

Alors que la nouvelle loi sur la nationalité est en discussion, les informations permettant de mesurer son impact sur les comportements de naturalisation font défaut. Pourtant, la question de la naturalisation ne prend pas seulement un intérêt en raison de son rôle sur l'évolution démographique, mais aussi parce qu'elle représente le dernier stade d'une intégration politique – en offrant la possibilité de s'exprimer sur des sujets soumis au vote – ou sociale. Les discriminations dans ce domaine représentent par ailleurs une autre motivation à analyser ce sujet. C'est pourquoi une étude mandatée par Avenir Suisse s'est intéressée au contexte législatif et démographique de cette problématique.



L'acquisition de la citoyenneté suisse dépend avant tout de quatre facteurs directs qui sont le contexte juridique, la nationalité d'origine, le statut migratoire et le statut matrimonial. Les populations les plus sensibles à ces facteurs sont celles qui sont extérieures à la Communauté européenne.

Photo: Keystone

Le contexte juridique

En 1999, le Conseil fédéral a considéré que de nouvelles propositions sur la naturalisation étaient nécessaires. Un groupe de travail, constitué dans le but d'étudier une nouvelle révision de la loi, a rendu son rapport final en décembre 2000. Celui-ci relevait que l'actuel droit suisse sur la nationalité (voir *encadré 1*) est trop restrictif par rapport aux autres pays européens, et que la durée d'attente et les frais de naturalisation devraient être revus à la baisse. Par ailleurs, les procédures cantonales donnent lieu à un traitement inégal des candidats à la naturalisation, tandis que l'absence de possibilité d'appel est contraire à la Convention européenne de la nationalité. Le



Philippe Wanner
Forum suisse pour
l'étude des migrations
et de la population,
Neuchâtel



Gianni D'Amato
Forum suisse pour
l'étude des migrations
et de la population,
Neuchâtel

groupe de travail a proposé une révision de la Constitution, afin de donner la compétence à la Confédération d'introduire des simplifications pour la naturalisation des jeunes étrangers ayant grandi en Suisse. Quatre propositions émises par ce groupe de travail pourraient avoir un impact sur le nombre de personnes naturalisées au cours des prochaines décennies:

- celui qui a été scolarisé en Suisse devrait pouvoir bénéficier d'une naturalisation facilitée, même s'il n'est pas né en Suisse. Il doit introduire sa demande entre 15 et 24 ans révolus;
- les enfants de la troisième génération devraient recevoir automatiquement la nationalité suisse à la naissance;
- dans le cas de décisions arbitraires, les demandeurs ayant essuyé une réponse négative peuvent aller jusqu'au Tribunal fédéral. Les décisions négatives doivent être justifiées;
- les coûts prohibitifs de la naturalisation observés dans certains cantons doivent disparaître. La durée nécessaire de résidence en Suisse doit être pour sa part ramenée de douze à huit ans. Le délai d'attente au niveau du canton et des communes doit être raccourci à trois ans au maximum.

Encadré 1

Les dispositions légales actuelles en matière de naturalisation

La naturalisation des étrangers repose sur les conditions fixées par la loi sur la nationalité (LN), dont la dernière révision importante est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992. Cette révision introduit le principe de l'égalité des sexes et la naturalisation facilitée, et supprime en outre la renonciation à la nationalité d'origine en cas d'acquisition de la citoyenneté suisse. La loi fixe les conditions suivantes:

- douze années de résidence en Suisse, dont trois ans au cours des cinq dernières années; la durée de douze ans est calculée en comptant double chaque année passée entre les âges de 10 et 20 ans en Suisse;
- une intégration sociale;
- une connaissance des habitudes de vie, coutumes et pratiques (intégration culturelle);
- une vie conforme au droit suisse;
- une absence de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure du pays.

Trois particularités caractérisent le droit suisse:

- la naturalisation est couplée à l'acquisition de la citoyenneté de la commune du domicile et ensuite de celle du canton. La naturalisation n'est donc pas un «droit» dans le sens législatif du terme;

- la procédure n'est pas uniformisée et peut varier en fonction du canton et de la commune;
- chaque requérant doit subir un test d'aptitude organisé à l'échelle de la commune ou du canton. Ce test vise à vérifier le niveau d'intégration, l'adaptation aux us et coutumes de la Suisse, le respect des lois et l'absence de mise en danger de la sécurité interne et externe.

Une procédure de naturalisation facilitée est également prévue et concerne en premier lieu les conjoints étrangers mariés à un Suisse ou une Suissesse. Elle n'est pas du ressort des communes. Seuls les cantons ont un droit de consultation accordé par la Confédération. Les personnes de nationalité étrangère mariées avec un Suisse ou une Suissesse et les enfants étrangers d'un couple non marié dont le père est de nationalité suisse peuvent demander la nationalité facilitée dans l'ensemble de la Suisse. Selon Boner (2000), dans tous les cantons à l'exception d'Uri et d'Obwald, la deuxième génération d'étrangers peut également bénéficier de certaines procédures facilitées. La teneur et l'ampleur des mesures facilitées sont cependant très variées. Elles touchent aussi bien les taxes que la durée de séjour.

Tous les cantons excepté le Valais ont pris position de manière favorable sur les recommandations du groupe de travail et sur une révision de la loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité (loi sur la nationalité, LN). Quelques cantons et le Parti démocrate chrétien ont demandé que le droit du sol («ius soli») soit assorti de l'accord des parents. L'UDC a pour sa part refusé ces réformes et suggérait plutôt une approche restrictive.

L'introduction d'une nouvelle loi sur la nationalité conduira très certainement à un changement du nombre de personnes demandant chaque année la naturalisation. Une analyse du phénomène de la naturalisation donne quelques détails sur l'impact attendu de la nouvelle loi.

Qui se naturalise en Suisse? Ampleur et caractéristiques du phénomène

Les dix dernières années ont été marquées par une augmentation des taux d'acquisition de la nationalité suisse. Ces taux ont en effet été multipliés par cinq entre 1992 et 2002. En termes d'effectifs, le nombre de personnes naturalisées a passé de 8757 en 1991 à 35 700 en 2002 (voir *graphique 1*).

Outre le sexe et l'âge, qui jouent un rôle très étroit sur la demande et l'obtention de la naturalisation, la problématique de l'acquisition de la citoyenneté suisse se réfère avant tout à quatre facteurs directs (Wanner, 1998):

- le contexte juridique aux niveaux communal, cantonal et fédéral, mais aussi la possibilité pour l'étranger de conserver sa nationalité d'origine);
- la nationalité d'origine;
- le statut migratoire (lieu de naissance et durée de séjour);
- le statut matrimonial (y compris la nationalité de l'éventuel partenaire).

Ces facteurs interviennent directement sur l'offre de naturalisation en autorisant l'accès à la naturalisation facilitée ou à des procédures moins contraignantes par exemple. Ils traduisent aussi une multitude de dimensions «indirectes» et non mesurables, de nature à la fois symbolique (signification de la nationalité suisse pour l'individu) et instrumentale (rôle du passeport dans la vie quotidienne, pour l'accès à un travail, un logement, etc.).

Des niveaux de naturalisation variés s'observent suivant l'appartenance nationale, avec trois schémas principaux:

- les ressortissants des pays de l'Europe communautaire qui n'acceptent pas – encore – le principe de la double nationalité (Allemagne, par exemple): pour ces ressortissants, les taux de naturalisation sont faibles

Tableau 1

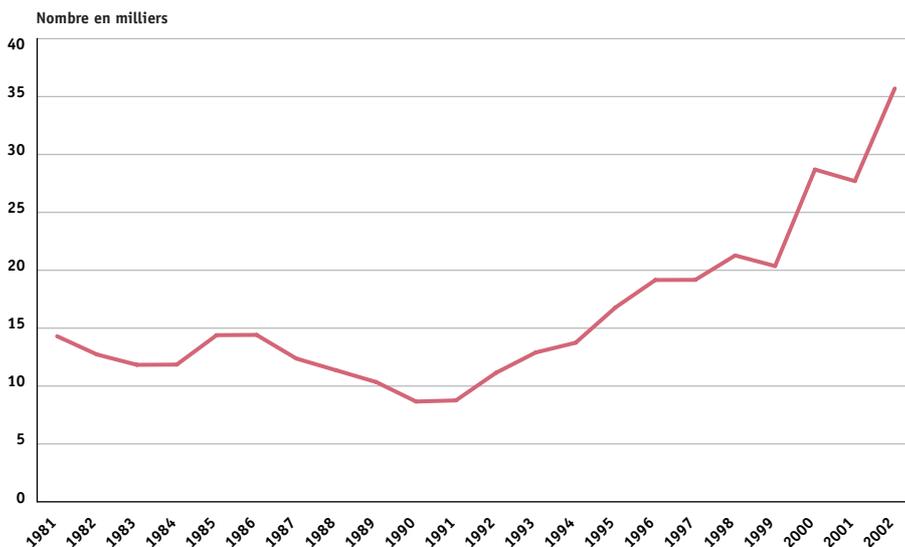
Comparaison du règlement actuel et de la nouvelle loi

	Règlement actuel	Règlement futur en discussion
Première génération	- Douze ans en Suisse, dont trois au cours des cinq années ayant précédé la demande	- Huit ans en Suisse, dont trois au cours des cinq dernières années.
Conjoint(e) d'une personne de nationalité suisse	Procédure facilitée après cinq ans de résidence en Suisse dont l'année précédant la demande, et trois ans de mariage avec un conjoint de nationalité suisse	Pas de changement
Deuxième génération	- Douze ans de présence en Suisse, les années passées entre l'âge de 10 et 20 ans comptant double dans le décompte	- Naturalisation facilitée entre 15 et 24 ans
Troisième génération	- Douze ans de présence en Suisse, les années passées entre l'âge de 10 et 20 ans comptant double dans le décompte	Naturalisation à la naissance si un des parents: <ul style="list-style-type: none"> - a effectué au moins cinq ans de sa scolarité obligatoire en Suisse; - est en Suisse depuis au moins cinq ans avec un permis de séjour ou d'établissement au moment de la naissance de l'enfant.

Source: Wanner, D'Amato / La Vie économique

Graphique 1

Évolution du nombre d'acquisitions de la nationalité suisse



Source: OFS, RCE / La Vie économique

et parfois en diminution pendant la décennie 1990. Les jeunes adultes de la deuxième génération, sans projet de retour, sont les candidats les plus fréquents. Ces communautés semblent peu «sensibles» aux changements de législation. Cependant, elles seraient susceptibles de vivre une forte augmentation de la naturalisation si le principe de la double nationalité devait entrer en vigueur;

- les ressortissants de pays de l'Europe communautaire qui acceptent la double nationalité (France ou Italie, par exemple), pour lesquels on observe généralement des taux de naturalisation situés à un niveau inter-

médiaire, mais avec de grandes variations (2,16 % en France contre 0,87 % en Italie entre 1992 et 1998, par exemple; Piguet et Wanner, 2000). Ce sont également les jeunes adultes qui déposent le plus fréquemment leur candidature, mais aussi, dans le cas des Italiens, des personnes plus âgées, mariées avec un conjoint suisse. Ces pays sont sensibles à la législation en vigueur et pourraient modifier sensiblement leurs comportements de naturalisation suite aux changements de procédure discutés actuellement et qui vont dans le sens d'une naturalisation facilitée et moins coûteuse;

- les ressortissants des pays hors Europe communautaire, pour qui la naturalisation assure une sécurité de résidence et une garantie d'accès au marché du travail en Suisse et à moyen terme en Europe. La possibilité d'acquérir la nationalité suisse peut alors être vue comme une opportunité de rester indéfiniment en Suisse, en évitant les tracasseries liées à la possession d'une nationalité étrangère hors Communauté européenne. La procédure contraignante ne paraît pas être un frein pour les membres de ces nationalités. On suspecte cependant, parmi certains groupes victimes de pratiques discriminatoires, une hésitation avant de poser une candidature au passeport suisse, un éventuel refus pouvant être vécu douloureusement par la personne. Les changements législatifs gardent donc globalement une portée limitée, mais des outils juridiques visant à freiner les pratiques discriminatoires pourraient avoir un effet positif sur le nombre de demandes de naturalisation.

Tableau 2

Effectif des personnes pouvant demander la naturalisation en 2001, selon la loi en vigueur et le statut de séjour

	Loi actuelle	Loi projetée
<i>1^{ère} génération</i>		
Adultes mariés avec un(e) Suisse, présents depuis plus de 5 ans	70 900	70 900
Adultes non mariés avec un(e) Suisse, présents depuis +12 ans	460 800	460 800
Adultes non mariés avec un(e) Suisse, présents depuis 8–11 ans		172 100
Enfants, 12 ans en Suisse	2 300	2 300
Enfants, 8–11 ans en Suisse		19 300
<i>2^e génération</i>		
Adultes mariés avec un(e) Suisse, présents depuis plus de 5 ans	11 800	11 800
Adultes non mariés avec un(e) Suisse, présents depuis +12 ans	118 000	118 000
Adultes non mariés avec un(e) Suisse, présents depuis 8–11 ans	800 ^a	800
Enfants, 12 ans en Suisse	73 900	73 900
Enfants, 8–11 ans en Suisse		40 700
Total	738 400	970 500
<i>Non «naturalisables»</i>	680 700	448 600
Ensemble des étrangers (selon le Registre central des étrangers, RCE)	1 419 100	1 419 100

a Pour autant que la durée totale de séjour soit de plus de 12 ans.

Source: Wanner, D'Amato, RCE / La Vie économique

venant plus rapidement, et provoquera très certainement une augmentation temporaire du nombre de personnes naturalisées, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (effet de rattrapage).

Afin d'illustrer cet effet, on peut estimer le nombre des personnes «naturalisables» (effet d'offre, voir le *tableau 2*). L'effectif estimé des personnes remplissant les conditions nécessaires au dépôt de la requête est selon la loi actuelle de 738 400 fin 2001. Cet effectif serait de 970 500 personnes (soit une augmentation de 31 %), toujours fin 2001, si la loi avait été introduite à cette date. L'augmentation de l'effectif de personnes «naturalisables» s'explique en premier lieu par l'accès à la nationalité après huit ans de présence en Suisse parmi les primo-migrants adultes (170 000 personnes concernées) et parmi leurs enfants (60 000 enfants concernés, dont les deux tiers nés en Suisse).

L'évolution du groupe des «naturalisables» représente un élément clé de l'évolution du nombre de naturalisations. Entrent chaque année dans ce groupe les personnes ayant nouvellement rempli les critères de séjour (par ex. douze ans de présence en Suisse – huit avec la nouvelle loi – pour les étrangers non mariés à un(e) partenaire de nationalité suisse). Sortent de ce groupe les émigrés, les personnes décédées et celles naturalisées. On conçoit alors que la forme que prendront les flux migratoires dans le futur déterminera la taille de cette population.

L'introduction de la nouvelle loi aura par ailleurs un effet incitatif (effet de demande) sur la décision ou non de se naturaliser: la réduction des coûts de naturalisation, la facilitation des procédures, la garantie d'un droit à la naturalisation apparaissent en effet comme pouvant motiver la demande de naturalisation pour les membres de la première ou de la deuxième génération. La révision entrée en vigueur en 1992 confirme d'ailleurs que celle-ci a été vécue par les populations étrangères comme une sorte «d'invitation» à demander la naturalisation. On peut donc s'attendre à une augmentation des taux de naturalisation au sein du groupe des «naturalisables», si la loi mise en place se révèle plus avantageuse.

Outre les aspects «offre» et «demande», la révision actuellement discutée prévoit différentes mesures pouvant modifier la fréquence de la naturalisation. D'abord, elle tient mieux compte de la mobilité accrue des populations étrangères, puisque les étrangers ayant enregistré des changements de domicile en Suisse seraient moins pénalisés vis-à-vis de la naturalisation. Aujourd'hui, une personne vivant en Suisse depuis plus de douze ans peut être limitée dans le dépôt de sa demande si elle a effectué des changements de domicile. Cette

contrainte va se modifier: les années passées dans un autre canton de la Suisse pourraient être partiellement prises en considération et l'attente à partir du changement de domicile ne dépassera pas trois ans.

Le débat sur la nouvelle révision de la loi s'est par ailleurs souvent focalisée sur la question du «ius soli» pour la troisième génération, ce qui représente effectivement un changement fondamental dans la philosophie de la citoyenneté en Suisse. Il convient cependant de noter que, selon les estimations effectuées, le nombre de nouveau-nés de la troisième génération est pour l'instant relativement faible en Suisse. Dans ce cas aussi, les données précises font défaut. On peut estimer à environ 50 000 le nombre actuel de personnes de nationalité étrangère de la troisième génération – définie ici de manière plutôt restrictive comme étant les enfants d'une femme ou d'un homme nés en Suisse – et entre 3000 et 4000 le nombre annuel de nouveau-nés de la troisième génération. Ce nombre pourrait diminuer si la fréquence de la naturalisation parmi la deuxième génération augmente.

Certaines indications ressortent des tendances observées en Suisse au cours des années 1990. Ce sont surtout les taux de naturalisation *ordinaire* qui ont augmenté, passant de 0,5 % à 1,5 %, alors que les taux de naturalisation *facilitée* se sont stabilisés à 0,5 % environ (Piguet et Wanner, 2000). L'introduction de différents aménagements à l'échelle fédérale, mais aussi cantonale, a augmenté l'attractivité de la naturalisation pour la population étrangère. La révision de 1992 s'est ainsi traduite par un changement de longue durée dans les comportements, plutôt que par une adaptation limitée à quelques années. On peut donc suggérer que l'entrée en vigueur de la nouvelle révision modifiera également les comportements de naturalisation, allant dans le sens d'une demande accrue de la part des ressortissants étrangers remplissant les conditions nécessaires à la naturalisation.

Autres facteurs

La révision de la loi sur les étrangers (LEtr) est un autre élément susceptible de modifier profondément les caractéristiques de naturalisation des étrangers en Suisse. Cette révision repose sur les recommandations d'un groupe d'experts mandaté par le Conseil fédéral. Elle présente pour première caractéristique de prendre en considération l'accord entre la Suisse et la Communauté européenne sur la libre circulation des personnes dans la formulation des politiques migratoires. Pour les personnes hors Communauté européenne, l'admission est réservée aux personnes présentant un niveau de qualification élevé. Un

1 À ce sujet, voir le prochain article de ce numéro: R. Münz et R. Ulrich, «La loi sur la nationalité et la composition de la population suisse dans le futur».



Photo: Keystone

Au cours des années nonante, ce sont surtout les taux de naturalisation ordinaire qui ont augmenté, passant de 0,5% à 1,5%, alors que les taux de naturalisation facilitée se sont stabilisés à 0,5% environ. La révision de 1992 a particulièrement influencé cette évolution.

permis de courte durée (au maximum deux ans) est également prévu par la loi. L'objectif de ces deux mesures est de limiter la migration des personnes originaires d'un pays hors Communauté européenne. La procédure de consultation a donné lieu à de nombreuses critiques et l'introduction future de cette révision n'est pas certaine sous sa forme actuelle. Si elle était introduite, elle pourrait modifier profondément les effectifs de personnes naturalisées en Suisse. Cette loi présente en effet clairement une volonté de restreindre l'installation de longue durée des personnes non citoyennes de l'Europe communautaire.

En outre, l'élargissement européen, l'autorisation pour les étrangers de conserver leur citoyenneté d'origine en cas d'acquisition volontaire de la nationalité suisse sont d'autres facteurs susceptibles d'intervenir dans le futur sur l'effectif des naturalisés. De même, l'évolution des mariages célébrés entre Suisses et étrangers (mariages «binationaux») pourrait jouer un rôle essentiel sur le nombre de personnes naturalisées.

Les différents éléments présentés ci-dessus montrent ainsi que la naturalisation évoluera en fonction de différents scénarios dont la probabilité dépendra de l'introduction ou non des politiques en matière de séjour et de naturalisation et de l'évolution des flux migratoires

à venir. Ces facteurs interviennent tant sur le nombre de personnes répondant aux conditions nécessaires pour faire la demande de naturalisation (les «naturalisables») que sur la fréquence de la naturalisation dans le groupe que constitue ces personnes.

Encadré 2

Bibliographie

- Boner B., *Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländern*, Berne, EKR, 2000.
- Piguët E., Wanner P., *Die Einbürgerungen in der Schweiz. Unterschiede zwischen Nationalitäten, Kantonen und Gemeinden, 1981-1998*, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique, 2000.
- Wanner P., «Les changements de nationalité des étrangers en Suisse: chronique statistique», *Revue européenne des migrations internationales*, 14, 1998, pp. 185-201.