

La naturalisation ordinaire en Suisse

Effets de la nouvelle loi sur la nationalité suisse
et pistes pour un système de naturalisation plus inclusif



Étude mandatée par la Commission fédérale des migrations CFM
Rosita Fibbi, Barbara von Rütte et Philippe Wanner

Mai 2024



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

Édition

Commission fédérale des migrations CFM,
Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern, www.ekm.admin.ch

Auteurs

Rosita Fibbi, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM,
Université de Neuchâtel
Barbara von Rütte, Institut européen, Université de Bâle
Philippe Wanner, Institut de démographie et socioéconomie, Université de Genève

Rédaction

Pascale Steiner, Bettina Looser

Traduction

Véronique Christine Bohn

Illustration de couverture

© CFM/Cecilia Bozzoli

Graphisme

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Distribution

www.publicationsfederales.admin.ch
No d'art. 420.966.f

Proposition de citation

Fibbi, Rosita ; von Rütte, Barbara ; Wanner, Philippe (2024) : La naturalisation ordinaire en Suisse. Effets de la nouvelle loi sur la nationalité suisse et pistes pour un système de naturalisation plus inclusif. Commission fédérale des migrations CFM, Berne.

Avant-propos

Les exigences que doivent remplir les personnes étrangères pour obtenir le passeport suisse ne font pas seulement l'objet de vives discussions au « café du commerce ». Elles suscitent également le débat dans les milieux politiques, dans les médias et au niveau de la société civile.

Le domaine de la naturalisation connaît de nombreux changements. La loi sur la nationalité suisse a été entièrement révisée et la nouvelle mouture est entrée en vigueur en 2018. Les personnes étrangères dont les grands-parents vivaient déjà en Suisse et qui sont nées en Suisse peuvent désormais bénéficier d'une procédure facilitée. La base constitutionnelle correspondante avait été largement acceptée par le peuple en 2017. Il est toutefois apparu que, sur les quelque 25 000 personnes qui auraient rempli les conditions pour une naturalisation facilitée, seules 1847 d'entre elles avaient obtenu la nationalité suisse à la fin de l'année 2020. Ce constat a incité la Commission fédérale des migrations CFM à charger Philippe Wanner et Rosita Fibbi à réaliser une étude visant à identifier les obstacles et à établir comment la naturalisation facilitée pourrait véritablement l'être.¹

Mais qu'en est-il de la naturalisation ordinaire ? La CFM a souhaité analyser les conséquences de la révision de la loi sur la nationalité suisse pour ce domaine également. Elle a donc confié à une équipe interdisciplinaire des Universités de Genève, de Neuchâtel et de Bâle la tâche d'examiner la question. Rosita Fibbi, Philippe Wanner et Barbara von Rütte ont mené une étude exploratoire portant sur la période courant de 2018 à 2020, une période durant laquelle les demandes de naturalisation étaient traitées à la fois selon l'ancien et le nouveau droit. Les résultats sont désormais disponibles. L'enquête montre pour la première fois les conséquences que les nouvelles dispositions légales de 2014 ont sur la naturalisation ordinaire.

Bien sûr, la période examinée est courte, et des études complémentaires seront nécessaires. Cependant, les résultats interpellent : l'analyse met en évidence une profonde transformation de la structure socioéconomique des personnes natura-

lisées. Alors que, sous l'ancien régime, les étrangers hautement qualifiés représentaient un bon tiers des nouveaux citoyens suisses, la part des personnes naturalisées titulaires d'un diplôme universitaire s'élève à près de deux tiers avec la nouvelle loi. Cette évolution indique clairement une sélectivité accrue dans le domaine de la naturalisation.

Les nouveaux critères, plus exigeants, ont pour conséquence que les personnes immigrées moins qualifiées sont exclues de la procédure de naturalisation, car elles ne satisfont pas aux exigences toujours plus élevées. Parfois, elles ne déposent même pas de demande de naturalisation, car elles craignent de ne pas pouvoir répondre aux critères stricts. La révision de la loi, qui devait simplifier un cadre législatif compliqué englobant plusieurs échelons, a raté sa cible.

Par conséquent, de nombreuses questions se posent. La législation en matière de naturalisation a-t-elle vraiment pour but de réguler le nombre de naturalisations sur la base de critères sociaux ? Le Parlement avait-il réellement l'intention de privilégier les personnes bien formées ? Et quelles sont les conséquences possibles d'un tel développement ? Nous dirigeons-nous vers une société qui applique une naturalisation à deux vitesses ? Souhaitons-nous vraiment que même des personnes qui vivent et travaillent en Suisse depuis longtemps n'aient aucune chance d'obtenir la nationalité suisse ? Pouvons-nous nous permettre qu'une part croissante de la population ne puisse pas s'engager pour la société ? Et que signifie cette mise à l'écart pour notre démocratie, dont nous sommes, à juste titre, si fiers ?

La présente étude expose des résultats et formule des propositions pour un système de naturalisation plus inclusif. Celles-ci doivent être comprises comme un point de départ pour de discussions futures. En effet, la question de savoir quel droit nous souhaitons en la matière doit être débattue de façon large dans les institutions et les organisations politiques, à tous les niveaux du système fédéral, ainsi que dans la société civile.

Walter Leimgruber

Directeur du séminaire d'anthropologie culturelle et d'ethnologie européenne à l'Université de Bâle et ancien président de la CFM

1 Voir à ce sujet : Philippe Wanner et Rosita Fibbi. 2022. L'accès à la naturalisation facilitée des personnes de la troisième génération. État des lieux après trois ans de mise en œuvre (2018–2020) Berne, CFM.

Remerciements

Nous tenons à remercier les représentants des autorités compétentes en matière de naturalisation pour les précieux entretiens. Leurs contributions et leurs analyses au sujet des pratiques de naturalisation aux niveaux cantonal et communal ont constitué un apport essentiel pour la réussite de la présente étude. Merci à Alexandre Ameli, Jon Peider Arquint, Mélanie Buard, Andrea Bucher, Andrea Fehr, Dominik Fluri, Daniela Krattiger, Felix Kuhn, Michael Lamatsch, Rahel Liechti, Brigitte Meier, Chrystel Pfyffer, Tatiana Praz, Andreas Räss, Laura Rossi et Marianna Weber.

Nous remercions tout particulièrement les autorités compétentes du canton des Grisons. Elles ont analysé les données relatives aux naturalisations relevant du nouveau droit cantonal et ont mis à notre disposition les résultats.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	4
L'essentiel en bref	7
1. Introduction	9
2. Mandat et méthodologie	11
3. Caractère restrictif du nouveau cadre normatif	13
3.1 Passage de l'ancien au nouveau droit	13
3.2 Conditions pour la naturalisation	14
3.3 Marges de manœuvre des cantons et des communes	17
4. Caractère sélectif du nouveau cadre normatif	18
4.1 Niveau de formation et statut juridique	18
4.2 Niveau de formation et origine nationale	19
4.3 Niveau de formation et lieu de naissance	20
4.4 Niveau de formation et canton de résidence	22
5. Le point de vue des autorités compétentes en matière de naturalisation	23
5.1 Observations	23
5.2 Causes	24
5.3 Évaluation	25
6. Discussion des résultats	27
6.1 Caractère restrictif du nouveau cadre législatif	27
6.2 Caractère sélectif du nouveau cadre législatif	28
6.3 Discrimination induite par la nouvelle législation	30
7. Pistes pour une meilleure inclusivité dans le système de la naturalisation	31
Références bibliographiques	34
Annexes	35
Notes de fin	46

L'essentiel en bref

En 2014, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur la nationalité suisse, qui est entrée en vigueur en 2018. À cette occasion, les règles régissant l'acquisition de la nationalité suisse ont été revues en profondeur. Les conditions formelles et matérielles pour la naturalisation ordinaire ont été modifiées et un ensemble de critères d'intégration ont été introduits. Ces derniers sont désormais détaillés dans une ordonnance.

Quatre ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la Commission fédérale des migrations CFM a commandité une étude afin d'établir si les nouvelles dispositions légales déploient des effets particuliers. La période considérée court de 2018 à 2020. C'est une fenêtre temporelle particulièrement intéressante, car les autorités fédérales, cantonales et communales compétentes en matière de naturalisation avaient alors à traiter des demandes selon l'ancien ou le nouveau droit, selon que ces dernières leur étaient parvenues avant ou après le 1^{er} janvier 2018. Cette situation permet une comparaison : le profil des personnes naturalisées varie-t-il selon le droit appliqué ? Quelles sont les conséquences des nouvelles dispositions légales sur la procédure dans les cantons ?

Afin de répondre à ces questions, l'équipe de recherche a combiné trois méthodes complémentaires.

La présente étude comprend un volet juridique qui décrit les changements entraînés par la révision totale de la loi sur la nationalité suisse. Il apparaît clairement que le cadre législatif, qui était déjà restrictif avant la révision, l'est d'autant plus avec la nouvelle mouture.

L'analyse statistique des données met en évidence une profonde transformation de la structure socioéconomique des personnes naturalisées.

- Les personnes étrangères hautement qualifiées, titulaires d'un permis C, constituent 57 pour cent des naturalisés sous le nouveau droit, alors que, sous l'ancien droit, elles représentaient environ un tiers des naturalisés.
- Inversement, la proportion des titulaires d'un permis C dont le plus haut niveau de formation correspond à l'école obligatoire est descendue de 23,9 pour cent à seulement 8,5 pour cent avec le passage au nouveau droit.

De plus, l'analyse statistique révèle plusieurs points :

- La naturalisation ordinaire est devenue plus sélective.
- Il est devenu plus difficile pour les personnes issues du domaine de l'asile d'accéder à la procédure de naturalisation.
- La carte de légitimation délivrée par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ne peut pas être convertie en permis C, ce qui rend la naturalisation désormais impossible pour ce groupe de personnes.
- Les effets quant à la sélectivité sont davantage marqués pour les personnes qui ont immigré en Suisse à l'âge adulte que pour leur descendance.
- Il existe des différences considérables entre les cantons en ce qui concerne la sélectivité.

Le volet sociologique de l'étude récolte le point de vue d'un échantillon de représentants des autorités chargées d'appliquer la loi sur la nationalité suisse aux niveaux cantonal et communal. L'enquête menée dans ce cadre permet de contextualiser les résultats obtenus par l'analyse statistique sur la base de l'expérience vécue de ces personnes, et de classer les forces et les faiblesses des nouvelles dispositions légales. Elle permet de tirer les conclusions suivantes.

- Les représentants des autorités interrogés sa-luent à l'unanimité l'introduction d'un cadre législatif plus précis, que vient d'ailleurs compléter une ordonnance d'application.
- Toutefois, certains représentants des autorités interrogées, notamment celles actives dans les centres urbains, font part d'un certain malaise, en particulier en ce qui concerne les critères d'intégration nouvellement introduits. Elles expriment également des réserves quant aux nouvelles directives sur l'évaluation des inscriptions au casier judiciaire. De plus, elles se montrent critiques envers la façon dont certains cantons traitent les demandes autonomes présentées par des personnes mineures. Enfin, elles relèvent des incohérences entre le droit des étrangers et le droit de la nationalité.
- Les personnes interrogées constatent elles aussi dans leur pratique les effets de sélectivité identifiés lors de l'analyse statistique. Ceux-ci ne sont pas dus uniquement aux nouvelles conditions générales en matière d'immigration, mais également aux exigences plus strictes posées par le droit de la nationalité.

Compte tenu des résultats de l'étude, qui mettent en avant un accès plus restreint à la nationalité, la question suivante se pose : comment arriver à une naturalisation plus inclusive ? Cette interrogation fait l'objet du dernier chapitre du rapport, qui reprend les conclusions de l'analyse juridique, démographique et sociologique, et formule neuf propositions en vue d'une nouvelle conception, plus inclusive, du droit de la nationalité. Ces propositions, qui prennent comme point de départ le cadre législatif existant et montrent comment celui-ci pourrait devenir plus inclusif, sont complétées par une première ébauche d'une orientation nouvelle du droit pertinent.

1. Introduction

L'immigration de main-d'œuvre depuis la Seconde Guerre mondiale jusqu'à nos jours, les regroupements familiaux et l'arrivée de requérants d'asile et de réfugiés ont, au fil des décennies, fait de la Suisse une société de migration ; un pays dont la majorité de la population dispose d'expériences migratoires directes ou indirectes. Dans cette société suisse de migration, 25 pour cent de la population ne détient pas la nationalité du pays.

La plupart du temps, le discours politique opère une distinction générale entre les « Suisses » d'une part et les « étrangers » d'autre part. Tandis que « les uns » jouissent pleinement de droits civils, sociaux et politiques, un système gradué a été développé privant « les autres » de l'accès à l'ensemble de ces droits civiques. Par conséquent, les habitants qui ne possèdent pas de passeport suisse n'ont aucune garantie quant à leur droit de séjour, ne bénéficient pas de droits politiques et n'ont qu'un accès limité au système de formation, au marché du travail et au logement.

Les personnes étrangères² doivent se faire naturaliser si elles souhaitent être considérées comme des membres de la société égaux en droits et si elles souhaitent pouvoir participer à la vie politique du pays. C'est par la naturalisation qu'elles deviennent des ressortissantes suisses, et qu'elles peuvent être juridiquement reconnues comme des membres de la société à part entière.

Mais comment le processus de naturalisation a-t-il évolué ces dernières années ? L'entrée en vigueur, en 2018, de la nouvelle loi sur la nationalité suisse³ a-t-elle rendu plus facile l'acquisition du passeport suisse ? Le nouveau droit a-t-il prévu des mesures pour que les personnes étrangères puissent être reconnues comme des citoyens et des citoyennes de ce pays ? Le monde politique a-t-il pris en compte les transformations de la société lors de la révision de la loi ? L'étude fournit des premières réponses à ces questions, en montrant l'impact que la nouvelle loi a sur la pratique des naturalisations.

La première partie de l'étude présente brièvement le processus politique qui a débouché sur la révision totale de la loi sur la nationalité suisse, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, et rappelle les objectifs que devait permettre d'atteindre cette révision. Elle compare les dispositions prévues par la loi sur la nationalité suisse de 1952⁴, restée en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, avec celles fixées par la nouvelle loi ; elle montre que, sur bien des aspects, la législation en matière de naturalisation est devenue plus restrictive.

La deuxième partie de l'étude compare les statistiques de la naturalisation selon l'ancien et le nouveau droit pour la période allant de 2018 à 2020, et explore les effets de la nouvelle loi. Elle montre que cette dernière a rendu le processus de naturalisation ordinaire plus sélectif. Le profil des personnes naturalisées a fortement changé. De plus, cette partie de l'étude met en évidence le fait que les étrangers qui ont immigré en Suisse sont davantage concernés par les changements induits par la nouvelle loi que leurs enfants et petits-enfants qui ont grandi en Suisse et qui y ont été scolarisés. Enfin, elle constate des différences intercantonales frappantes en termes de sélectivité.

2 Lorsque le masculin est utilisé de manière générique, il se réfère à tous les genres.

3 Loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN ; RS 141.0).

4 Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (RO 1952 1115 ; dernière version RO 2016 2561).

La troisième partie de l'étude s'intéresse à la lecture que font certains représentants des autorités cantonales et communales compétentes en matière de naturalisation des résultats de l'analyse statistique. Elle met en lumière les conséquences que la nouvelle loi a sur le terrain et dégage les forces et les faiblesses que présente le nouveau cadre législatif du point de vue des autorités. Si ces dernières apprécient la définition de critères plus précis pour la naturalisation, elles relèvent également que le nouveau cadre est devenu sensiblement plus sélectif aux niveaux cantonal et communal.

La quatrième partie propose une réflexion sur les résultats de l'étude et esquisse des pistes pour un système de naturalisation plus inclusif. Elle jette les bases pour une discussion qui doit être menée de façon plus large au cours des années à venir.

2. Mandat et méthodologie

L'étude compare la naturalisation ordinaire selon l'ancien et le nouveau droit, et analyse les effets du changement législatif de 2018. Son approche interdisciplinaire combine des méthodes qualitatives et quantitatives.

L'idée de cette étude, « La naturalisation ordinaire en Suisse – Effets de la nouvelle loi sur la nationalité suisse et pistes pour un système de naturalisation plus inclusif », a été lancée par la Commission fédérale des migrations CFM.

Conformément au mandat que le Conseil fédéral lui a confié, la CFM avait participé au processus politique menant à l'élaboration de la nouvelle loi sur la nationalité suisse et s'était aussi prononcée sur le projet d'ordonnance d'application. Trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, elle souhaitait en connaître les effets.

En particulier, elle souhaitait une réponse aux questions suivantes :

- L'introduction de la nouvelle loi sur la nationalité suisse a-t-elle rendu le processus de naturalisation plus restrictif et plus sélectif ?
- Si oui, le caractère plus sélectif de la nouvelle procédure touche-t-il autant les personnes de la première génération que leur descendance ?
- Peut-on constater des différences intercantionales en termes de sélectivité ?
- De quelle manière le nouveau droit influe-t-il sur le profil des personnes naturalisées et sur les pratiques cantonales et communales en matière de naturalisation ?
- Quels sont les avantages et les inconvénients du nouveau cadre législatif ? D'autres modifications sont-elles nécessaires ?

Pour répondre à ces questions, qui faisaient partie intégrante du mandat, l'étude s'est appuyée sur une méthodologie fondée sur la triangulation des méthodes, c'est-à-dire que la question des effets de la nouvelle loi sur la nationalité suisse a été examinée sous l'angle juridique, démographique et sociologique ; la recherche a adopté une approche aussi bien qualitative que quantitative.

Le présent rapport expose les résultats relatifs aux questions posées ci-dessus dans trois chapitres :

Le chapitre « Caractère restrictif du nouveau cadre normatif » (chapitre 3) étudie d'un point de vue juridique la manière dont la législation en matière de naturalisation a évolué, les changements introduits le 1^{er} janvier 2018 et les critères formels et matériels qui s'appliquent désormais.

Le chapitre « Caractère sélectif du nouveau cadre normatif » (chapitre 4) analyse les données démographiques pour la période 2018 à 2020. Les données de base ont été fournies par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM).⁵ La base de données indiquait, pour chaque demande de naturalisation acceptée, si celle-ci avait été déposée avant le 31 décembre 2017 ou après le 1^{er} janvier 2018. Il était ainsi possible de répartir les cas en deux groupes : d'un côté, les demandes qui avaient été traitées selon l'ancien droit et, de l'autre, celles qui avaient été examinées selon le nouveau droit.

⁵ Entre 2018 et 2020, un total de 116 969 demandes de naturalisation ordinaire ont été acceptées : 42 630 en 2018, 40 277 en 2019 et 34 062 en 2020.

Dans un second temps, les données de base ont été croisées avec les données de la *Statistique de la population et des ménages (STATPOP)*⁶ et celles du *Relevé structurel*⁷, procurées par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

L'analyse des bases de données ainsi constituées a permis d'examiner le profil des personnes qui ont été naturalisées selon l'ancien et le nouveau droit et d'effectuer des comparaisons entre cantons.⁸

Le chapitre « Le point de vue des autorités compétentes en matière de naturalisation »

(chapitre 5) se penche sur la perspective d'un échantillon de représentants des autorités communales et cantonales, et aborde ainsi la question de la naturalisation ordinaire sous un angle sociologique. Dans la procédure de naturalisation ordinaire, structurée de manière fédéraliste, les dispositions du droit fédéral sont certes déterminantes pour les autorités, mais les dispositions des lois cantonales, voire communales, sur la nationalité s'appliquent également en complément. Celles-ci peuvent être plus contraignantes que le droit fédéral.

Les personnes interrogées ont été sélectionnées sur la base d'un échantillonnage raisonné (*purposive sampling*) (Rivera 2019). Dans un premier temps, les lois cantonales pertinentes ont été comparées entre elles en ce qui concerne les exigences en matière de compétences linguistiques, de prestations d'aide sociale perçues et de durée de séjour dans le canton et dans la commune.⁹ Dans un second temps, l'échantillon a été défini en fonction des différences dans ces trois domaines.

L'échantillon comprend ainsi des représentants des autorités de cantons :

- dont la législation en matière de naturalisation correspond à l'ensemble des nouvelles dispositions fédérales ;
- dont la législation en matière de naturalisation diverge des nouvelles dispositions fédérales sur un point ;
- dont les exigences légales en matière de naturalisation divergent des nouvelles dispositions fédérales sur plusieurs points.

Sur cette base, des entretiens semi-directifs ont été menés entre mai et juillet 2022 avec des représentants des autorités compétentes, sept au niveau cantonal et sept au niveau communal.¹⁰

6 Le croisement avec la STATPOP a été possible pour 64 240 personnes naturalisées par voie ordinaire dont la demande avait été traitée selon l'ancien régime et pour 30 056 personnes dont la demande avait été traitée selon le nouveau régime.

7 Le croisement avec les données issues du relevé structurel a permis d'obtenir des informations socioéconomiques pour 33 668 personnes naturalisées, dont 18 535 qui dépendaient de l'ancien régime et 7542 qui dépendaient du nouveau.

8 On trouvera dans l'annexe 1 des informations concernant les données statistiques et la composition de l'échantillon.

9 Voir à ce sujet l'annexe 3, qui contient des tableaux sur les compétences linguistiques, la durée de séjour dans le canton et l'aide sociale.

10 Les notes de fin introduites par des chiffres romains et figurant en annexe renvoient aux entretiens dont est tirée chaque affirmation. Pour des raisons de protection des données, l'étude n'inclut pas les notes complètes des entretiens.

3. Caractère restrictif du nouveau cadre normatif

La révision totale de 2018 n'a pas permis de simplifier le système complexe de la naturalisation ordinaire. Elle a par contre restreint davantage l'accès à la nationalité suisse.

La procédure de naturalisation ordinaire en trois niveaux est l'expression du système étatique suisse marqué par le fédéralisme : le canton de résidence octroie le droit de cité cantonal, la commune de résidence le droit de cité communal et le Secrétariat d'État aux migrations SEM l'autorisation fédérale de naturalisation. Pour devenir citoyens suisses, les personnes étrangères qui s'engagent dans une procédure ordinaire doivent satisfaire aux conditions fixées à chacun des trois niveaux étatiques.

3.1 Passage de l'ancien au nouveau droit

La loi de 1952 sur la nationalité, qui avait été plusieurs fois révisée au cours des années, laissait aux différents acteurs locaux une marge de manœuvre importante, que ce soit pour l'élaboration de la législation ou pour l'application des dispositions légales.

En 2011, le Conseil fédéral a adopté un message en vue de la révision totale de la loi sur la nationalité suisse.¹¹ Celle-ci devait permettre de simplifier et d'harmoniser les procédures de naturalisation et d'assurer une cohérence avec la loi sur les étrangers.

Lors des débats au Conseil national, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a précisé que la révision n'avait pas pour objectif de permettre ou d'empêcher le plus grand nombre possible de naturalisations. Elle a ajouté que le projet devait viser la naturalisation de toute personne bien intégrée dans le pays et que, par conséquent, la possibilité d'acquérir la nationalité suisse devait dépendre

non pas de longues années de séjour mais plutôt d'une intégration réussie.¹²

Le Parlement a défini des nouvelles conditions formelles et matérielles. La durée de séjour minimale, qui était de douze ans sous l'ancien droit et qui devait être abaissée à huit ans selon la première mouture du projet, a finalement été fixée à dix ans. De plus, une autorisation d'établissement est dorénavant un préalable nécessaire pour une naturalisation ordinaire. Enfin, l'idée d'« intégration réussie » constitue à présent l'élément central des conditions matérielles.

Ces modifications constituent un changement de paradigme : alors que, pendant longtemps, l'acquisition de la nationalité représentait une étape dans un processus permettant l'insertion des personnes étrangères, « les exigences en matière d'intégration sont désormais d'autant plus élevées que le statut juridique visé est favorable ».¹³ L'obtention du passeport suisse est à présent considérée comme la consécration d'une « intégration réussie » : dans un « modèle graduel », la procédure de naturalisation est la dernière étape de l'intégration, ce qui explique les exigences particulièrement élevées.¹⁴ Les « faiseurs de Suisses » sont devenus des experts de l'intégration.

En outre, les dispositions fixées par la loi sur la nationalité suisse sont désormais précisées dans une ordonnance d'application.¹⁵

11 Message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (FF 2011 2639).

12 Intervention de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga devant le Conseil national le 13 mars 2013 (BO 2013 N 234).

13 Message relatif à la modification de la loi sur les étrangers (Intégration) du 8 mars 2013 (FF 2013 2131, p. 2139).

14 Message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (FF 2011 2639, p. 2643).

15 Ordonnance sur la nationalité suisse (Ordonnance sur la nationalité, OLN, RS 141.01).

3.2 Conditions pour la naturalisation

Un ensemble de conditions formelles et matérielles doit être rempli pour pouvoir obtenir la nationalité suisse. Celles-ci sont réglées, au niveau fédéral, par la loi sur la nationalité suisse.

Conditions formelles

Les personnes qui souhaitent demander la nationalité doivent satisfaire aux conditions formelles suivantes :

Autorisation d'établissement (permis C)

Désormais, seules les personnes titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) peuvent obtenir le passeport suisse.¹⁶

Durée de séjour en Suisse

La durée de séjour en Suisse doit désormais être de 10 ans au moins.¹⁷ Si, à première vue, cette exigence semble être moins stricte que l'ancienne disposition, il s'agit en réalité d'un durcissement des conditions, étant donné que toutes les années de séjour légal ne sont plus prises en compte.

- Seuls les séjours effectués au titre d'une autorisation de séjour (permis B), d'une autorisation d'établissement (permis C) ou d'une carte de légitimation du DFAE sont pleinement pris en compte.¹⁸
- Dans le cas des séjours relevant d'une admission provisoire (permis F), seule la moitié de la durée est comptabilisée.¹⁹
- Les années passées en Suisse grâce à une autorisation pour requérants d'asile (permis N) sont exclues de la durée de séjour minimale.
- L'art. 33 de la loi sur la nationalité suisse ne prévoit pas la prise en compte des séjours de courte durée (permis L) et des séjours relevant du statut de protection S (permis S).

16 Art. 9, al. 1, let. a, LN.

17 Art. 9, al. 1, let. b, LN.

18 Art. 33, al. 1, LN.

19 Art. 33, al. 1, let. b, LN.

En ce qui concerne les personnes mineures, les années passées en Suisse entre 8 et 18 ans comptent double. Il faut toutefois dans tous les cas que la personne mineure ait vécu au moins six ans dans le pays avant de pouvoir déposer une demande de naturalisation.²⁰ Il n'est ainsi pas possible, selon le nouveau droit, d'acquérir la nationalité suisse de façon individuelle avant l'âge de neuf ans.

Conditions matérielles

En sus des critères formels, les candidats à la naturalisation doivent remplir plusieurs conditions matérielles.²¹

Sous l'ancien droit, les personnes souhaitant obtenir la nationalité devaient montrer qu'elles s'étaient accoutumées au mode de vie et usages suisses, qu'elles s'étaient intégrées²² dans la communauté suisse, qu'elles se conformaient à l'ordre juridique suisse et qu'elles ne compromettaient pas la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Avec le nouveau cadre législatif, elles doivent apporter la preuve d'une « intégration réussie ».²³ En outre, elles doivent s'être familiarisées avec les conditions de vie en Suisse et ne pas mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure du pays.²⁴

L'examen de l'« intégration réussie » et de la familiarisation avec les conditions de vie en Suisse relève en grande partie des cantons et des communes. Un certain nombre de conditions sont vérifiées au travers de tests, notamment en ce qui concerne les compétences linguistiques ou, dans certains cantons, les connaissances civiques. Pour valider d'autres critères, les personnes compétentes en matière de naturalisation s'appuient sur des informations reçues d'autres autorités locales, invitent les candidats à des entretiens, consultent des extraits des casiers judiciaires et des registres des impôts, des poursuites et des habitants, et vérifient les références des personnes du voisinage, des employeurs, des autorités de police ou des membres des établissements de formation. La Confédération, quant à elle, se charge de confir-

20 Art. 9, al. 2, LN.

21 Art. 11 et 12 LN en relation avec art. 2 ss OLN.

22 Dans la version germanophone de l'ancienne loi la notion d'intégration n'apparaissait pas encore.

23 Art. 12, al. 1, let. a-e, LN. En ce qui concerne l'intégration, la loi fédérale laisse explicitement ouverte la possibilité pour les cantons de prévoir d'autres critères (art. 12, al. 3, LN).

24 Art. 11, let. b et c, LN en relation avec art. 2 et art. 3 OLN.

mer que la personne ne compromet pas la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Cet aspect est du ressort du SEM, qui collabore avec d'autres organes fédéraux: le Service de renseignement de la Confédération (SRC), l'Office fédéral de la police (fedpol) ou encore le Ministère public de la Confédération.²⁵

L'intégration réussie

- Respect de la sécurité et de l'ordre publics

Les personnes candidates à la naturalisation ne satisfont pas aux exigences fixées par la loi si elles ont violé de manière grave des dispositions légales ou des décisions administratives. C'est-à-dire qu'au moment de la demande, il ne doit pas y avoir une poursuite, un acte de défaut de bien ou des arriérés d'impôts d'un certain montant, ou une infraction pénale. Concernant ce dernier point, les examens pertinents se fondent sur les inscriptions figurant dans les extraits destinés aux autorités du casier judiciaire informatisé VOSTRA.²⁶ Ces extraits conservent les données relatives aux infractions pénales plus longtemps que ceux destinés aux particuliers, lesquels étaient utilisés lors des procédures de naturalisation quand l'ancien droit était en vigueur.

- Respect des valeurs de la Constitution

Les personnes candidates à la naturalisation sont tenues de respecter les valeurs de la Constitution. La définition de ces valeurs reste ouverte. L'ordonnance sur la nationalité mentionne certains principes de base, droits fondamentaux et obligations, dont l'ordre démocratique-libéral de la Suisse, l'égalité entre les femmes et les hommes, le droit à la vie ou encore la scolarité obligatoire.²⁷

- Aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit

La nouvelle loi détermine formellement les exigences en matière de compétences linguistiques, lesquelles sont devenues plus élevées. Elle fixe le niveau de compétence à l'oral au niveau B1 selon le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) et celui à l'écrit, au niveau A2.²⁸

Tant la Confédération que les cantons considèrent important que la personne candidate soit capable de comprendre une des langues nationales respectivement une des langues officielles locales. Afin d'encourager l'acquisition de compétences linguistiques, ils offrent des cours spécifiques; ces compétences sont consignées dans un passeport des langues. Dans le cadre de la procédure de naturalisation, les compétences orales et écrites sont attestées grâce à des tests standardisés organisés par des organismes reconnus.²⁹

- Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation

Les personnes candidates à la naturalisation doivent participer à la vie économique ou suivre une formation. On considère qu'elles participent à la vie économique si elles sont en mesure de subvenir à leurs obligations financières de façon autonome, que ce soit grâce à leur revenu, à leur fortune ou à des prestations des assurances sociales. Selon la loi, les bénéficiaires de l'aide sociale ne remplissent pas cette condition. C'est pourquoi les autorités compétentes en matière de naturalisation vérifient que le candidat n'a pas touché d'aide sociale au cours des trois années précédant le dépôt de la demande ou au cours de la procédure, ou qu'il a remboursé l'entier de l'aide perçue.³⁰ Une exception est admise pour les personnes en formation: on estime que celles-ci seront indépendantes financièrement plus tard, et on ne prend donc pas en compte l'aide reçue pendant la durée de la formation. Une exception est également faite pour les personnes qui ont perçu une aide du fait d'un handicap, d'une maladie ou de toute autre raison personnelle majeure.³¹

- Encouragement et soutien de l'intégration du conjoint, du partenaire enregistré ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale

La personne candidate à la naturalisation doit encourager l'intégration de son partenaire et de ses enfants.³² Par exemple, si, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, les autorités constatent qu'une personne candidate s'oppose à l'intégra-

25 Voir Haas et Arquint 2018.

26 Art. 12, al. 1, let. a, LN en relation avec l'art. 4 OLN.

27 Art. 12, al. 1, let. b, LN en relation avec l'art. 5 OLN.

28 Art. 12, al. 1, let. c, LN en relation avec l'art. 6 OLN.

29 Une note suffisante à l'examen de maturité est également recevable, voir ATF 1D_4/2021 du 8 mars 2022 (publication ATF prévue).

30 Art. 12, al. 1, let. d, LN en relation avec l'art. 7 OLN.

31 Art. 12, al. 2, LN.

32 Art. 12, al. 1, let. e, LN en relation avec l'art. 8 OLN.

tion de son conjoint ou sa conjointe dans la communauté suisse, elles concluront à une mauvaise intégration de celle-ci et elles refuseront de lui octroyer la nationalité suisse.

La familiarisation avec les conditions de vie en Suisse

Les personnes candidates à la naturalisation doivent être familiarisées avec les conditions de vie en Suisse.³³ Cette exigence couvre les connaissances quant aux particularités géographiques, historiques, politiques et sociales du pays, la participation à la vie sociale et culturelle de la Suisse, et l'entretien de contact avec des Suisses. Ces aspects sont vérifiés au moyen de tests standardisés ou/et d'entretiens menés dans le cadre de la procédure de naturalisation.

L'absence de menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse

La naturalisation est exclue si des éléments permettent de soupçonner que la personne candidate à la naturalisation représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.³⁴ Par « sécurité intérieure ou extérieure », on entend la présence du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique. Par exemple, le rejet du monopole de la violence légitime détenu par l'État ou toute affinité avec une organisation terroriste sont des éléments rédhibitoires pour l'obtention de la nationalité suisse.

Le tableau 1 présente de façon systématique les exigences que doivent remplir les candidats à la naturalisation selon l'ancien et le nouveau droit.

Tableau 1 : Comparaison des conditions pour l'acquisition de la nationalité au niveau fédéral, selon l'ancienne et la nouvelle loi sur la nationalité suisse

	Ancienne loi	Nouvelle loi
Conditions formelles		
Durée de séjour	12 ans	10 ans
Type de séjour pris en compte	Tout séjour légal (sauf permis N)	Autorisation de séjour B, autorisation d'établissement C, carte de légitimation du DFAE, admission provisoire F (moitié de la durée)
Statut au moment du dépôt de la demande	Tout séjour légal (sauf permis N)	Autorisation d'établissement C
Durée de séjour dans le canton	Fixé par le droit cantonal	2 à 5 ans
Conditions matérielles		
Familiarisation avec les conditions de vie en Suisse	Familiarisation avec les conditions de vie et les usages en Suisse	Familiarisation avec les conditions de vie en Suisse
Respect de la sécurité et de l'ordre publics	Aucune inscription d'une certaine gravité dans les extraits du casier judiciaire destinés aux particuliers	Aucune inscription dans les extraits du casier judiciaire informatisé VOSTRA destinés aux autorités
Valeurs de la Constitution	Aucune exigence au niveau fédéral	Respect des valeurs de la Constitution
Maîtrise d'une langue nationale	Aucune exigence formelle au niveau fédéral	Compétences orales : niveau B1; Compétences écrites : niveau A2
Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation	Aucune exigence au niveau fédéral	Aucune aide sociale au cours des trois dernières années ou remboursement total de l'aide
Intégration du partenaire et des enfants	Aucune exigence au niveau fédéral	Intégration du conjoint, du partenaire enregistré et des enfants

33 Art. 11, let. b, LN en relation avec l'art. 2 OLN.

34 Art. 11, let. c, LN en relation avec l'art. 3 OLN.

3.3 Marges de manœuvre des cantons et des communes

La révision totale de la loi sur la nationalité suisse a redéfini les marges de manœuvre des cantons et des communes. Comme le montrent les paragraphes qui suivent, ce remaniement concerne aussi bien leurs compétences législatives dans le domaine de la naturalisation que leur liberté d'appréciation dans l'application de la législation.

Compétences dans le domaine de la naturalisation ordinaire

Avec la révision totale de la loi sur la nationalité suisse, la Confédération a restreint une partie des compétences détenues par les cantons en la matière.³⁵ Il a par exemple été décidé que les législations cantonales devaient prévoir une durée de séjour comprise entre deux et cinq ans au maximum (art. 18, al. 1, LN). Des communes ont dû donc modifier de façon conséquente leurs exigences légales, par exemple aux Grisons, où, sous l'ancien droit, certaines dispositions communales prévoyaient une durée de résidence pouvant aller jusqu'à 12 ans.

En outre, le nouveau cadre législatif pose des directives plus précises quant à la manière dont les autorités cantonales et communales doivent vérifier les critères à remplir pour obtenir la nationalité suisse, limitant ainsi leur marge d'appréciation au moment d'examiner les demandes de naturalisation.

Toutefois, même avec la nouvelle loi, les cantons (et, en fonction des dispositions cantonales, les communes) continuent de jouir d'une marge de manœuvre considérable. Ils sont ainsi libres, dans plusieurs domaines, de fixer des exigences plus élevées que celles définies par le droit fédéral.³⁶ De nombreux cantons exploitent cette possibilité. Le canton de Nidwald, par exemple, demande un niveau B1 pour les compétences linguistiques à l'oral et un niveau B2 à l'écrit. Quant au canton d'Argovie, il a relevé à dix ans la durée durant laquelle aucune aide sociale ne doit être perçue. Enfin, dans le canton de Bâle-Campagne, les per-

sonnes mineures ne peuvent déposer de demande autonome qu'à partir de leur seizième année.³⁷

La Confédération édicte les dispositions minimales que les cantons doivent respecter dans le domaine de la naturalisation.³⁸ Le durcissement de ces dispositions engendré par la révision totale de la loi sur la nationalité suisse a globalement poussé vers le haut les exigences au niveau cantonal. Les cantons dont la législation était déjà très restrictive avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale (le canton de Berne, par exemple, avait fixé l'obligation de rembourser l'aide sociale perçue lors des dix années précédant la demande de naturalisation et le canton de Saint-Gall exigeait un niveau B1 pour les compétences linguistiques à l'oral et à l'écrit) ont pu conserver leurs conditions sévères. Quant aux cantons qui n'allaient pas aussi loin, ils ont dû revoir à la hausse leurs critères en fonction du cadre législatif plus strict au niveau fédéral. Ainsi, on a assisté à un nivellement vers le haut, avec des exigences plus élevées.

Marges d'appréciation lors de l'application des dispositions légales

La nouvelle loi laisse aux cantons des marges de manœuvre conséquentes non seulement dans la législation en matière de naturalisation ordinaire, mais aussi, avec les communes, dans l'application des dispositions légales, notamment en ce qui a trait à l'évaluation de l'« intégration réussie » et « la familiarisation avec les conditions de vie en Suisse ». Par exemple, ce sont souvent les autorités locales compétentes en matière de naturalisation qui évaluent si une personne est en mesure d'assumer ses obligations financières malgré une dette modeste. Ce sont elles qui décident si le candidat doit rembourser une aide reçue pendant la pandémie de COVID-19 et ce sont elles qui estiment si une personne s'est familiarisée avec les conditions de vie du lieu où elle réside même si, par exemple, elle ne connaît pas le nombre de restaurants qui se trouvent sur sa commune.

35 Selon l'art. 38, al. 2, de la Constitution, la Confédération édicte les dispositions minimales sur la naturalisation par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation.

36 Art. 12, al. 3, LN.

37 Voir en annexe 3 le tableau « Naturalisation des personnes mineures ».

38 Art. 38, al. 2, Cst.

4. Caractère sélectif du nouveau cadre normatif

Le niveau de formation des personnes naturalisées a sensiblement augmenté après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Si les étrangers hautement qualifiés représentaient un tiers des nouveaux citoyens suisses sous l'ancien droit, ils représentent près de deux tiers des naturalisations sous le nouveau droit.

L'analyse du processus politique, des critères formels et matériels tels que définis par la loi sur la nationalité suisse, et de la marge de manœuvre dont disposent les cantons montre que, à bien des égards, la législation est devenue plus restrictive après la révision totale du droit en matière de naturalisation. Mais le processus de naturalisation est-il devenu aussi plus sélectif ? Si c'est le cas, les primo-migrants sont-ils autant touchés par cette sélectivité que leurs enfants et petits-enfants ? Et peut-on constater des différences à ce sujet selon les cantons ?

4.1 Niveau de formation et statut juridique

Parmi les personnes naturalisées selon l'ancien droit, près de 82 pour cent détenait une autorisation d'établissement (permis C), tandis que 18 pour cent jouissait d'un autre statut juridique au moment de l'acquisition de la nationalité (permis B, L et F, carte de légitimation du DFAE) ; avec la nouvelle loi ce 18 pour cent ne peut plus obtenir le passeport suisse.

Parmi les personnes qui ont obtenu la nationalité sous l'ancien droit et qui étaient au bénéfice d'une autorisation d'établissement, seules 33,5 pour cent étaient titulaires d'un diplôme universitaire. Le pourcentage est encore plus bas si l'on prend en compte les personnes ayant un autre type de permis. Avec la nouvelle loi, la part des titulaires d'un diplôme universitaire est nettement plus élevée : elle est de 57 pour cent (tableau 2).³⁹

Tableau 2 : Niveau de formation achevée des personnes naturalisées, âgées de plus de 25 ans, selon la loi et le permis de séjour (en pour cent)

	Ancienne loi		Nouvelle loi
	Permis C	Autre permis	Permis C
< 7 ans d'école obligatoire	7,8	11,8	2,3
École obligatoire	16,1	21,2	6,2
École obligatoire (total)	23,9	33,0	8,5
Formation professionnelle	22,2	18,1	16,1
Formation générale	10,6	11,4	8,0
Degré secondaire II (total)	32,8	29,5	24,1
Formation professionnelle supérieure	9,8	7,5	10,4
Université et Haute école	33,5	30,0	57,0
Degré tertiaire (total)	43,3	37,5	67,4
Total	100,0	100,0	100,0

Source : SEM et OFS. Échantillon (n = 27 566) de personnes ayant participé au relevé structurel entre 2010 et 2019.

³⁹ Seules les personnes âgées de plus de 25 ans ont été considérées pour effectuer la comparaison, afin d'assurer qu'elle ne concerne que des personnes ayant terminé leur formation.

Parmi les personnes titulaires d'un permis C ayant été naturalisées sous l'ancien droit, 23,9 pour cent avait un niveau de formation correspondant à l'école obligatoire. Dans le groupe des personnes non titulaires d'une autorisation d'établissement, un pourcentage plus élevé (33 pour cent) avait ce profil de formation. Avec le nouveau droit, la part des personnes naturalisées dont le niveau de formation correspond à l'école obligatoire n'est plus que de 8,5 pour cent.

L'introduction des nouvelles dispositions légales s'est donc accompagnée d'une hausse sensible du niveau de formation parmi les personnes naturalisées.

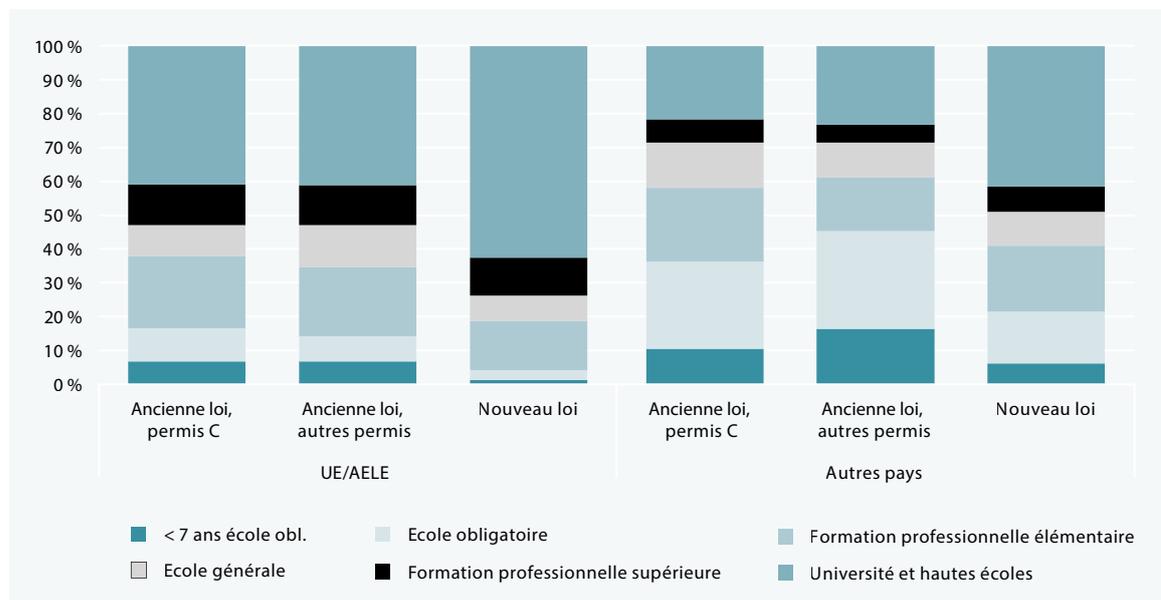
4.2 Niveau de formation et origine nationale

La proportion des personnes naturalisées originaires d'un pays des Balkans a reculé après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. C'est le cas également pour celle des personnes originaires d'Italie, d'Espagne, de Grande-Bretagne et de Belgique. À l'inverse, on constate une augmentation de la proportion des personnes qui sont originaires d'Allemagne, de France ou d'un pays de l'Europe de l'Est.

Les effets en matière de sélectivité sont évidents lorsque l'on compare le profil des personnes naturalisées avec celui des personnes qui auraient pu déposer une demande (c'est-à-dire les personnes qui satisfont au critère de la durée de séjour). En ce qui concerne les personnes originaires d'un pays de l'UE ou de l'AELE, seuls 14,9 pour cent des candidats potentiels qui sont arrivés en Suisse avant 2005 et qui ont donc passé au moins douze ans dans le pays conformément aux anciennes exigences légales étaient titulaires d'un diplôme universitaire. Parmi les personnes ressortissantes de l'UE ou de l'AELE, 41 pour cent de celles naturalisées selon l'ancienne loi avaient une formation universitaire ; celles-ci représentaient 61,7 pour cent parmi les personnes naturalisées selon la nouvelle loi. Ces proportions sont bien supérieures à celles des personnes naturalisables, car satisfaisant aux conditions de résidence (figure 1).

► Le processus de naturalisation ordinaire était déjà sélectif avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité suisse. Toutefois, avec le nouveau droit, la part des personnes naturalisées qui sont issues d'un pays de l'UE ou de l'AELE et qui sont titulaires d'un diplôme universitaire a augmenté de moitié.

Figure 1 : Niveau de formation achevée des personnes naturalisées, âgées de 25 ans et plus, selon la loi et l'origine



Source : SEM et OFS. Échantillon (n = 27 566) de personnes ayant participé au relevé structurel entre 2010 et 2019.

On constate le même phénomène chez les ressortissants d'un pays ne faisant pas partie de l'UE ou de l'AELE. Pour ce groupe de personnes, les titulaires d'un diplôme universitaire représentaient 7,8 pour cent des candidats potentiels à la naturalisation. Ils constituaient 29 pour cent des personnes qui ont effectivement été naturalisées selon l'ancien droit et 54 pour cent des personnes qui l'ont été selon le nouveau droit.

► Après l'introduction de la nouvelle loi, la part des titulaires d'un diplôme universitaire a presque doublé parmi les personnes naturalisées issues d'un pays ne faisant pas partie de l'UE ou de l'AELE.

4.3 Niveau de formation et lieu de naissance

Trois personnes naturalisées sur cinq sont nées à l'étranger, que leur demande ait été traitée selon l'ancien ou le nouveau droit. Deux personnes sur cinq sont des descendants de personnes immigrées, nées en Suisse : elles rentrent ainsi dans la catégorie de la deuxième génération ou des suivantes.

Tenant compte du lieu de naissance, il est possible de déterminer si certains effets de sélectivité touchent seulement les personnes immigrées ou également les personnes qui sont nées et ont grandi en Suisse.

La proportion des personnes nées en Suisse et détentrices d'un diplôme universitaire est restée relativement stable : elle s'élève à 15,1 pour cent pour les demandes traitées selon l'ancien droit et à 6,1 pour cent pour les demandes traitées selon la nouvelle loi (tableau 3). La majorité des personnes nées en Suisse qui ont obtenu la nationalité par voie ordinaire ont suivi une formation professionnelle de degré secondaire II⁴⁰.

Les personnes nées en Suisse qui n'étaient pas au bénéfice d'un permis C mais qui ont pu obtenir le passeport suisse sous l'ancien droit affichent un niveau de formation légèrement plus élevé. Cependant, ce sous-groupe constitué de 114 personnes est relativement petit. Ces résultats ne sont donc guère significatifs.

Sous l'ancien droit, seules 37,9 pour cent des personnes naturalisées qui sont nées à l'étranger et qui détenaient un permis C étaient titulaires d'un diplôme universitaire. Avec le nouveau droit, on enregistre un taux de 62,3 pour cent.

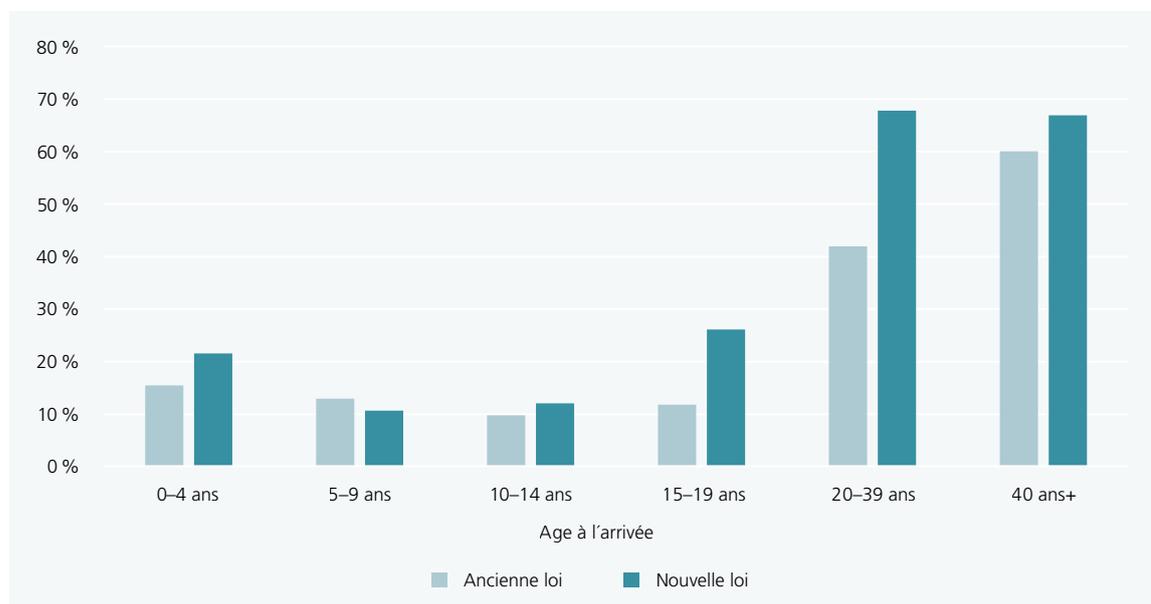
Tableau 3 : Niveau de formation achevée des personnes naturalisées, âgées de 25 ans et plus, selon le lieu de naissance, la loi et le permis de séjour (en pour cent)

	Né(e) en Suisse			Né(e) à l'étranger		
	Anc. loi, permis C	Anc. loi, autre permis	Nouv. loi, permis C	Anc. loi, permis C	Anc. loi, autre permis	Nouv. loi, permis C
< 7 ans d'école obligatoire	1,3	2,1	0,4	8,7	12,8	2,5
École obligatoire	8,1	10,2	6,6	16,5	20,7	5,7
Formation professionnelle	49,2	36,8	50,5	17,2	15,5	12,1
Formation générale	10,3	11,5	8,5	10,5	10,8	7,8
Formation professionnelle supérieure	15,0	14,5	18,9	9,2	7,3	9,6
Haute école	16,1	24,9	15,1	37,9	32,9	62,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : SEM et OFS. Échantillon (n = 27 566) de personnes ayant participé au relevé structurel entre 2010 et 2019.

40 Le degré secondaire II couvre aussi bien les formations générales que les formations professionnelles. Les formations générales comprennent les écoles délivrant les maturités gymnasiales ainsi que les écoles de culture générale. Les formations professionnelles permettent aux jeunes d'apprendre un métier.

Figure 2 : Proportion de personnes naturalisées avec formation universitaire, selon l'âge d'arrivée en Suisse et la loi (2018–2020)



Source : SEM et OFS. Échantillon (n = 17 488) de personnes ayant participé au relevé structurel entre 2010 et 2019. Comprend les personnes nées à l'étranger, détentrices d'un permis C et âgées de 25 ans ou plus.

Si l'on examine les personnes naturalisées par voie ordinaire et titulaires d'un diplôme universitaire, on constate que les différences entre l'ancien et le nouveau droit sont particulièrement marquées pour le groupe de personnes qui ont immigré en Suisse entre 15 et 39 ans (figure 2).

En ce qui concerne les personnes qui ont immigré en Suisse à l'âge adulte (entre 20 et 39 ans), l'écart entre l'ancien et le nouveau droit est de plus de 25 points de pourcentage (le taux est légèrement supérieur à 40 pour cent pour l'ancien droit et

d'environ 70 pour cent pour le nouveau). Quant aux personnes qui sont arrivées en Suisse après 40 ans, il s'agit majoritairement d'universitaires, ce qui réduit la différence entre l'ancien et le nouveau droit (Steiner et Wanner 2019).

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi s'est accompagnée d'une nette hausse du pourcentage des personnes mineures naturalisées par voie ordinaire : celui-ci est passé de 36,6 pour cent à 41,7 pour cent (tableau 4).

Tableau 4 : Distribution des naturalisations entre 2018 et 2020, selon l'âge, la loi et le permis de séjour (en pour cent)

	Ancienne loi		Nouvelle loi
	Permis C	Autre permis	Permis C
0-19 ans	36,6	38,0	41,7
20-39 ans	24,0	31,7	21,7
40-64 ans	36,6	28,3	34,9
65 ans et plus	2,8	2,0	1,7
Total	55 762	8823	29 329

Source : SEM et OFS.

4.4 Niveau de formation et canton de résidence

Les cantons les plus peuplés ont été sélectionnés pour l'analyse des différences intercantionales en ce qui concerne les personnes naturalisées au bénéfice d'un permis C titulaires d'un diplôme universitaire.

C'est dans les cantons de Lucerne et de Vaud qu'a le plus augmenté la proportion de titulaires d'un diplôme universitaire parmi les personnes naturalisées (+31 et +29 points de pourcentage respectivement) (tableau 5). Par contre, elle n'a que peu varié dans les cantons de Bâle-Ville (+2 points de pourcentage), de Berne (+5 points de pourcentage) et de Thurgovie (+7 points de pourcentage). Ces cantons étaient déjà très sélectifs lorsque l'ancien cadre législatif était en vigueur.

Tableau 5 : Proportion de personnes avec formation universitaire parmi celles naturalisées, détentrices d'un permis C et âgées de plus de 25 ans, selon la loi et le canton (2018–2020)

	Ancienne loi	Nouvelle loi	Différence	Nombre
Bâle-Ville	61,9	63,8	1,8	435
Berne	41,7	47,1	5,4	725
Thurgovie	38,2	44,8	6,6	330
Tessin	29,3	41,8	12,5	690
Saint-Gall	26,1	44,8	18,7	432
Argovie	33,9	54,1	20,2	1123
Zurich	47,2	69,3	22,1	3659
Neuchâtel	26,4	48,6	22,3	409
Genève	43,5	68,7	25,2	2084
Valais	18,4	45,1	26,7	573
Zoug	45,2	72,2	27,1	306
Vaud	38,7	68,3	29,6	3782
Lucerne	24,2	55,2	31,0	581
Ensemble	37,9	62,3	24,4	16 108

Source : SEM et OFS. Échantillon (n = 16 108) de personnes ayant participé au relevé structurel entre 2010 et 2019. Comprend les personnes nées à l'étranger, détentrices d'un permis C et âgées de 25 ans ou plus.

5. Le point de vue des autorités compétentes en matière de naturalisation

Les représentants des autorités interrogés saluent l'introduction de la nouvelle loi sur la nationalité suisse. Une majorité estime que le nouveau cadre législatif, plus clair, a une influence positive sur les pratiques cantonales et communales. Cependant, celui-ci présente également quelques faiblesses de leur point de vue.

Des entretiens ont été menés avec des représentants des autorités cantonales et communales compétentes en matière de naturalisation. Ils se sont appuyés sur les résultats de l'analyse statistique.⁴¹

5.1 Observations

Les représentants des autorités constatent dans leur pratique que le profil présenté par les personnes naturalisées a évolué. L'évolution perçue coïncide largement avec les données statistiques.

- Les personnes candidates à la naturalisation ont souvent une très bonne formationⁱ ou possèdent un diplôme universitaire.ⁱⁱ Par conséquent, elles disposent d'un revenu relativement élevé et habitent dans des quartiers plutôt aisés.ⁱⁱⁱ

Les personnes interrogées remarquent que le nombre de demandes déposées par des candidats bien formés a augmenté après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

- Les personnes qui sont issues de l'immigration la plus récente déposent leur demande dès qu'elles remplissent les critères formels.^{iv} Ce sont des personnes bien formées et âgées de 20 à 40 ans. Elles sont surreprésentées par rapport aux autres groupes de personnes naturalisées.

- Au contraire, les personnes issues de l'immigration des années 1950 et 1960 sont de moins en moins nombreuses à se faire naturaliser. Beaucoup d'entre elles ont déjà obtenu la nationalité suisse. D'autres ne décident qu'après un long séjour en Suisse de déposer leur demande de naturalisation.^v

Les représentants des autorités interrogés en Suisse alémanique observent une hausse des demandes déposées par des candidats de nationalité allemande.^{vi}

- Les candidats à la naturalisation de nationalité allemande disposent souvent d'une bonne formation et veulent pouvoir participer à la vie politique.^{vii}
- Il s'agit de personnes qui maîtrisent la langue allemande aussi bien à l'oral qu'à l'écrit, et qui n'ont pas besoin de passer un test de langue en Suisse alémanique.

Les représentants des autorités constatent que les personnes venant d'un pays extra-européen sont moins nombreuses.^{viii}

- En raison des nouvelles règles qui régissent le calcul de la durée de séjour en Suisse, les personnes issues du domaine de l'asile, en particulier, ont besoin de plus de temps pour pouvoir bénéficier d'une autorisation d'établissement. Or, la naturalisation ordinaire dépend de l'obtention de ce statut.
- L'obtention des documents nécessaires à la naturalisation auprès du pays d'origine peut constituer un obstacle considérable. De plus, la traduction certifiée des pièces du dossier engendre des coûts supplémentaires importants.^{ix}

41 Voir le chapitre 2 (« Mandat et méthodologie ») pour la définition de l'échantillon.

Les représentants des autorités observent une diminution du nombre de demandes familiales. Parallèlement, le nombre de demandes déposées par des personnes mineures a augmenté.^x

- L'augmentation du nombre de demandes autonomes est mise en relation avec le durcissement des critères matériels (en particulier en ce qui concerne les compétences linguistiques et la perception de l'aide sociale). Par conséquent, la génération des parents renonce à la naturalisation tout en continuant de viser la nationalité suisse pour leurs enfants.
- Les jeunes étrangers maîtrisent la langue locale parce qu'ils ont été scolarisés en Suisse. Ils ne doivent donc pas passer un test de langue, contrairement à leurs parents. De plus, tant qu'ils sont en formation, ils ne sont pas responsables des prestations d'aide sociale perçues par leurs parents.

5.2 Causes

Les observations faites par les représentants des autorités dans le cadre de leur pratique coïncident avec les résultats de l'analyse statistique. Toutefois, les personnes interrogées sont nombreuses à être surprises par l'ampleur constatée des effets en matière de sélectivité. Elles expliquent la hausse du niveau de formation notamment par les nouveaux critères formels et matériels fixés par la loi sur la nationalité suisse. À leurs yeux, les trois causes principales de cette évolution sont (dans l'ordre d'importance) l'autorisation d'établissement, les compétences linguistiques à l'écrit et la perception de l'aide sociale.^{xi}

L'autorisation d'établissement comme critère de sélection

La première cause de l'évolution de la situation est le critère, nouvellement introduit, de l'autorisation d'établissement, selon les représentants des autorités interrogés. Toutes les personnes étrangères ne remplissent pas cette condition à la même vitesse. La Suisse ayant signé des accords d'établissement avec certains pays de l'UE et les pays de l'AELE, les ressortissants de ces pays pourraient demander

une autorisation d'établissement après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans seulement.⁴²

Les personnes issues du domaine de l'asile doivent surmonter plusieurs obstacles avant de bénéficier d'un permis C. Les personnes admises à titre provisoire doivent d'abord déposer une demande d'autorisation de séjour (permis B) pour cas de rigueur, ce qui n'est possible qu'après cinq ans au plus tôt. Elles peuvent ensuite échanger l'autorisation de séjour contre une autorisation d'établissement (permis C), ce qui, en général, prend encore au moins dix ans. Depuis quelques années, même les réfugiés reconnus et les apatrides ne peuvent plus obtenir un permis C après cinq ans de séjour en Suisse. La législation sur les étrangers ne prévoit pas la possibilité de recevoir une autorisation d'établissement avec un permis de courte durée ou avec une carte de légitimation délivrée par le DFAE. Sans permis C, les personnes désirant devenir Suisses ne peuvent pas faire une demande de naturalisation.

Les compétences linguistiques comme critère de sélection

Pour les personnes interrogées, les conditions en matière de compétences linguistiques représentent la deuxième cause de la sélectivité accrue. Pour un grand nombre d'immigrés et d'immigrées, ces exigences constituent un obstacle non négligeable. L'écueil réside en particulier dans les compétences à l'écrit.^{xii} Certes, la plupart des personnes immigrées sont capables de communiquer dans la langue locale. Toutefois, celles qui ont un faible niveau d'instruction formelle ne sont pas en mesure de passer un test écrit standardisé. Un représentant germanophone des autorités est d'ailleurs d'avis que, si le niveau exigé devait être encore plus élevé que celui qui est actuellement demandé (B1 à l'oral et A2 à l'écrit), le nombre de naturalisations baisserait encore et les demandes ne proviendraient plus que des personnes originaires des régions germanophones.^{xiii}

Les conséquences des nouvelles exigences en matière linguistique sont particulièrement patentes dans le canton des Grisons, où des dispositions relatives aux compétences écrites ont dû être in-

42 Voir la page du SEM « Permis C UE/AELE (autorisation d'établissement) ».

troduites à la suite de la révision totale de la loi.⁴³ Selon les membres de l'administration cantonale, cette mesure a entraîné une baisse de deux tiers du nombre d'adultes originaires du Portugal ou du Sri Lanka (dont la langue maternelle n'est ni l'allemand, ni l'italien, ni le romanche) qui ont obtenu la nationalité suisse. Dans le même temps, le nombre de personnes mineures qui ont été naturalisées a augmenté de deux tiers. Ces évolutions indiquent que les adultes qui estiment ne pas posséder les compétences linguistiques exigées renoncent à demander la nationalité tandis que leur descendants qui n'ont pas encore atteint la majorité déposent une demande autonome

Selon le nouveau droit, il convient de prendre en compte de manière appropriée la situation des personnes qui, pour une raison personnelle majeure, ne remplissent pas ou remplissent difficilement les exigences en matière linguistique.⁴⁴ Cependant, les candidats potentiels à la naturalisation savent rarement que ces exceptions existent et qu'ils peuvent s'en prévaloir; les communes, qui sont souvent le premier interlocuteur des personnes qui souhaitent se faire naturaliser, n'informent pas de manière proactive à ce sujet.

L'aide sociale comme critère de sélection

Les représentants des autorités interrogés mentionnent le critère de l'aide sociale comme la troisième cause de la sélectivité accrue.^{xiv} Tous les cantons ont été contraints d'introduire cette exigence après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi^{xv}. À l'heure actuelle, un tiers des cantons ont déjà fixé une durée supérieure aux trois ans prévus par la législation fédérale.⁴⁵ Pour les individus qui connaissent une situation financière difficile et qui ont dû demander l'aide sociale de façon ponctuelle ou sur un plus long terme, cette condition repousse à un avenir lointain la perspective d'obtenir la nationalité suisse. Ainsi, ce sont surtout les personnes jouissant d'une situation aisée qui sont naturalisées.⁴⁶

5.3 Évaluation

Un cadre législatif précis

Les personnes interrogées saluent l'introduction d'un cadre législatif clair. Elles trouvent positif le fait que la nouvelle loi s'accompagne d'une ordonnance d'application qui définit concrètement les critères d'intégration ainsi que les autres conditions. Selon elles, le nouveau dispositif facilite la mise en œuvre et permet d'assurer une harmonisation des pratiques et donc de tenir compte du principe de l'égalité de traitement.^{xvi}

Elles évoquent toutefois également des inconvénients. Elles estiment ainsi que la liberté d'appréciation des administrations est limitée à l'heure d'évaluer l'intégration, ce qui peut déboucher sur des décisions rigides. Par exemple, l'ordonnance sur la nationalité dit simplement que l'intégration de la personne n'est pas réussie si elle a été condamnée à une peine ferme, peu importe à combien celle-ci s'élève en pratique.⁴⁷ Si les administrations décident d'interpréter cette condition de façon stricte, la moindre inscription dans le casier judiciaire informatisé VOSTRA peut avoir de lourdes conséquences, indépendamment de la gravité de l'infraction.^{xvii} Lors d'un entretien, il a été mentionné le cas d'une personne condamnée à une peine pécuniaire ferme de 100 francs. Même s'il s'agissait d'un montant modeste, le caractère ferme de la peine infligée a exclu toute possibilité de naturalisation pour les six années suivantes.^{xviii}

Au cours des entretiens, plusieurs personnes ont ainsi déploré que le nouveau cadre législatif ne permet plus une évaluation globale et complète de la situation. De leur point de vue, la gravité de l'infraction doit pouvoir être mise en relation avec le profil de la personne. Elles estiment que, dans le cas contraire, cela pourrait mener à une violation du principe de proportionnalité.

Une plus grande cohérence entre le droit des étrangers et le droit de la nationalité

Pour les représentants des autorités, l'introduction de la nouvelle loi a aussi eu comme effet positif de

43 Voir dans l'annexe 3 le tableau « Compétences linguistiques ».

44 Art. 12, al. 2, LN en relation avec l'art. 9 OLN.

45 Il faut à cet égard mentionner en particulier les cantons de Berne, des Grisons, d'Argovie et du Tessin, qui excluent de la procédure de naturalisation les bénéficiaires de l'aide sociale pour une durée de dix ans.

46 Voir le tableau « Aide sociale » dans l'annexe 3 (« Analyse des législations cantonales: différences en matière d'exigences »).

47 Art. 4, al. 2, let. a, OLN. De plus, le manuel Nationalité publié par le SEM propose une liste complète d'infractions qui sont réhabilitaires pour la naturalisation.

renforcer la cohérence entre le droit des étrangers et le droit de la nationalité, ce qui a permis de clarifier le rôle des services de migration et celui des autorités compétentes en matière de naturalisation. Ainsi, ces dernières ne doivent plus décider s'il convient d'accorder le passeport suisse dans le but de garantir à une personne un droit de séjour plus sûr et donc de lui assurer de meilleures perspectives d'avenir. Cette décision revient désormais aux services de migration, qui décident d'octroyer ou non une autorisation d'établissement.^{xix}

Les personnes interrogées signalent toutefois également des incohérences. Par exemple, la loi sur la nationalité suisse prévoit des exceptions devant permettre de prendre en compte de façon appropriée la situation des personnes qui, pour des raisons personnelles majeures, ne sont pas en mesure de communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral ou à l'écrit, ou qui dépendent de l'aide sociale sans qu'il y ait faute de leur part ; or, aucune exception de ce genre n'est prévue pour ce qui est de l'octroi d'une autorisation d'établissement. À ce sujet, le cas d'une femme analphabète a été évoqué lors d'un entretien : celle-ci pouvait justifier d'une durée de séjour suffisante pour une naturalisation ordinaire ; il ne lui manquait que l'autorisation d'établissement, qui lui était refusée en raison de sa non-maîtrise de la langue écrite.^{xx}

Des représentants des autorités voient une incohérence dans le fait que les personnes effectuant des séjours de courte durée, qui sont pourtant prolongés sur plusieurs années, ne peuvent pas déposer une demande de naturalisation. En effet, les années passées en Suisse au bénéfice d'un permis L ne sont pas comptabilisées dans la durée de séjour exigée. Quant aux titulaires d'une carte de légitimation du DFAE, leurs années passées sur le territoire helvétique sont certes prises en compte, mais ce titre de séjour ne peut pas être converti en une autorisation d'établissement, ce qui constitue également un obstacle à la naturalisation.

La possibilité de déposer une demande autonome pour les personnes mineures

La plupart des représentants des autorités évaluent de façon positive la possibilité pour les enfants de déposer une demande de naturalisation autonome dès l'âge de neuf ans. Certaines personnes interrogées expriment toutefois des réserves à ce sujet : elles se demandent si les enfants de cet âge sont suffisamment mûrs pour une naturalisation et elles estiment que l'évaluation de l'« intégration réussie » pose des problèmes. Certaines estiment même que les parents abusent parfois de cette possibilité : comme ils ne remplissent pas eux-mêmes les conditions pour la naturalisation, ils enverraient d'abord leurs enfants^{xxi}. Pour endiguer de telles pratiques, certains cantons ont relevé l'âge minimum pour le dépôt d'une demande autonome^{xxii}, et d'autres examinent des mesures semblables.^{xxiii} Au contraire, d'autres personnes interrogées ont fait valoir que les enfants pouvaient déjà présenter une demande autonome sous l'ancien droit. Selon elles, cette possibilité était déjà utilisée à l'époque et la pratique n'avait pas été remise en question.

6. Discussion des résultats

L'étude montre que l'entrée en vigueur de la nouvelle législation pertinente a engendré, pour ce qui est de la naturalisation ordinaire, un dispositif encore plus restrictif et plus sélectif que cela n'était le cas auparavant. Il ressort aussi clairement des résultats que le changement législatif n'a pas touché tous les candidats de la même manière.

Ce chapitre répond aux questions de recherche et discute des résultats de l'étude sur la base des constatations faites lors de l'analyse juridique, statistique et sociologique.

6.1 Caractère restrictif du nouveau cadre législatif

Plusieurs études ont montré que le processus de naturalisation ordinaire était déjà restrictif avant la révision totale de la loi (par ex., Studer, Arlettaz, Argast 2013 ; Achermann 2003). Grâce à une approche interdisciplinaire, la présente étude a pu établir qu'il l'est encore plus avec le nouveau droit.

Les critères relatifs à la « connaissance des conditions de vie en Suisse » et à la « sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse » devaient déjà être pris en compte pour la naturalisation sous l'ancienne loi. Les cantons et les communes jouissaient déjà d'une liberté d'appréciation considérable pour vérifier l'intégration de la personne candidate à la naturalisation ainsi que ses connaissances géographiques, historiques, politiques et sociales, et ils l'exploitaient au moment d'évaluer les demandes de façon globale.

Le caractère plus restrictif du nouveau droit s'explique d'une part par les nouvelles structures juridiques et d'autre part par l'interprétation qui en est faite dans la pratique politique et administrative.

Critères formels

- Certes, la durée minimale de séjour a été abaissée de douze à dix ans. Toutefois, seules les personnes au bénéfice d'un permis C peuvent désormais présenter une demande de naturalisation.
- Certains types de séjour ne sont pris en compte que partiellement ou ne le sont pas du tout dans le calcul de la durée de séjour. Ainsi, il faut plus de temps pour certains groupes de personnes que pour d'autres pour satisfaire à cette exigence.
- Les groupes qui n'ont légalement pas la possibilité d'échanger leur autorisation de séjour contre une autorisation d'établissement ne peuvent pas obtenir la nationalité suisse.

Critères matériels

La nouvelle loi sur la nationalité suisse érige l'« intégration réussie » en une notion juridique, ce qui introduit un nouveau cadre normatif. Les critères que cette notion couvre sont exigeants. Les cantons disposent d'une marge de manœuvre qui leur permet de fixer des conditions plus strictes que celles définies au niveau fédéral. De plus, les administrations cantonales et communales disposent d'une liberté d'appréciation non négligeable au moment d'évaluer les demandes.

- En ce qui concerne les compétences linguistiques, de nombreux cantons ont exploité la marge de manœuvre qui leur est offerte en matière de réglementation pour fixer des exigences nettement plus élevées que celles prévues au niveau fédéral. Leur liberté d'appréciation s'exprime dans la mesure où ils peuvent ou non se

référer aux exceptions prévues par la loi, qui leur permettent de prendre en compte la situation des personnes ne satisfaisant pas aux critères pour des raisons personnelles majeures. La plupart du temps, les personnes candidates à la naturalisation ne connaissent pas ces exceptions légales, et il est rare que les cantons et les communes informent de façon proactive à ce sujet.

- En ce qui concerne l'aide sociale, les cantons ont là aussi une marge de manœuvre. Dans certains cantons, la durée durant laquelle aucune aide sociale ne doit avoir été perçue s'étend jusqu'à dix ans. La liberté d'appréciation concerne l'évaluation de la participation à la vie économique et de l'acquisition d'une formation. Les autorités peuvent, pour ce critère aussi, prévoir une exception s'il y a des raisons personnelles majeures. Toutefois, en pratique, elles interprètent souvent cette exigence de façon rigide.
- Les autorités disposent d'une importante marge d'appréciation au moment de vérifier le respect de la sécurité et de l'ordre publics. S'il existe des indices que la personne candidate à la naturalisation a violé des prescriptions légales ou des décisions d'autorité, son intégration est remise en question. Toute trace d'inscription dans le casier judiciaire informatisé VOSTRA, même si elle a été effacée, peut constituer une pierre d'achoppement, y compris des délits mineurs et des infractions par négligence.
- Il existe également une marge d'appréciation importante lorsqu'il s'agit de déterminer si une personne respecte les valeurs de la Constitution. Cette liberté découle du fait que la nature concrète de ces valeurs n'est pas clairement définie. Il est ainsi possible de conclure à une intégration insuffisante même si la personne candidate à la naturalisation n'a pas commis d'infraction pénale.
- Les autorités jouissent d'une grande liberté d'appréciation au moment d'évaluer si la personne encourage l'intégration des membres de sa famille dans la communauté suisse. Ce critère laisse la porte grande ouverte à la projection de stéréotypes sociaux et culturels.
- Le Secrétariat d'État aux migrations SEM précise sa pratique dans le Manuel Nationalité et y interprète de façon stricte la marge de manœuvre laissée par la loi. Les autorités cantonales s'ap-

puient largement sur cette directive, même si le document n'est contraignant ni pour le législateur cantonal, ni pour les tribunaux.⁴⁸

6.2 Caractère sélectif du nouveau cadre législatif

Selon les données du recensement 2000, la proportion des titulaires d'un diplôme universitaire était, déjà sous l'ancienne loi, nettement plus élevée parmi les personnes naturalisées que parmi la population étrangère.⁴⁹ On peut se demander si les nouvelles dispositions légales en matière de nationalité sont vraiment à l'origine de la part croissante des titulaires d'un tel diplôme parmi les personnes naturalisées ou si cette hausse est plutôt due à une composition différente de la population migrante à la suite de l'entrée en vigueur, dès 2002, des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne (Steiner et Wanner 2019).

En effet, les statistiques montrent que la proportion des personnes immigrées qui possèdent un diplôme universitaire et qui ont été naturalisées par voie ordinaire avait déjà augmenté sous l'ancien droit : elle était passée de 28 pour cent pour la période entre 2012 et 2014 à 38 pour cent pour la période entre 2018 et 2020. Cependant, suite au basculement de l'ancienne à la nouvelle loi, entre 2018 et 2020, la proportion des titulaires d'un diplôme universitaire parmi les personnes naturalisées (peu importe la génération d'étrangers à laquelle ils appartiennent) a augmenté de manière spectaculaire, passant de 33,5 à 57 pour cent. Dans le même temps, la part des personnes dont le plus haut niveau de formation correspond à l'école obligatoire a baissé de 23,8 pour cent à 8,5 pour cent.

48 Le Tribunal fédéral n'a jusqu'ici jamais statué sur le caractère contraignant du manuel pour les autorités d'exécution cantonales. Voir à ce sujet l'ATF 146 I 83 consid. 4.5.

49 Les jeunes ayant une formation tertiaire sont 2,5 fois plus nombreux dans le groupe des personnes naturalisées que dans celui des personnes non naturalisées (Fibbi, Lerch et Wanner 2005). Pour les ressortissants italiens âgés de 50 ans ou plus, les personnes détentrices d'un diplôme universitaire sont dix fois plus nombreuses que celles titulaires au plus d'un diplôme de l'enseignement secondaire (Fibbi et Wanner 2007).

La sélectivité sociale touche davantage la population qui vient d'immigrer que les générations qui ont grandi en Suisse.

- Les personnes qui ont immigré en Suisse à l'âge adulte doivent justifier de compétences orales et écrites dans une langue nationale pour obtenir la nationalité. Elles sont exemptées de l'examen de langue uniquement si elles proviennent d'un pays où l'on parle la langue utilisée à l'endroit où la demande de naturalisation est déposée (par ex., Français en Suisse romande). Les générations suivantes qui ont été scolarisées en Suisse ne doivent pas passer de test de langue.⁵⁰
- Avec le nouveau droit, l'âge minimal pour le dépôt d'une demande autonome est passé de 11 à 9 ans. De plus, de nombreux cantons ont réduit ou même supprimé les émoluments pour les personnes mineures. Globalement, l'âge moyen des personnes naturalisées sous le nouveau droit a baissé pour la période étudiée. Certains cantons ont cependant tenté de contrer cette tendance en relevant l'âge minimal pour les jeunes candidates à la naturalisation qui veulent déposer une demande autonome. On peut cependant se demander si un tel relèvement de l'âge minimal tombe réellement dans le champ de compétences des cantons (von Rütte 2023).

La sélectivité sociale ne s'est pas accrue de la même manière dans tous les cantons.

- Dans les cantons où la législation était déjà restrictive avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, les effets en matière de sélectivité ont été moins marqués que dans les cantons qui ont dû adapter leur législation, plus libérale, aux nouvelles prescriptions fédérales. Il est toutefois probable que, dans ce premier groupe de cantons, les effets en matière de sélectivité se sont simplement déployés plus tôt – lors de l'introduction des restrictions correspondantes.
- Le nouveau cadre législatif laisse la possibilité aux cantons de définir des exigences en matière d'intégration qui vont au-delà des dispositions fédérales. Les acteurs cantonaux exploitent cette marge de manœuvre pour adopter à leur niveau des textes législatifs introduisant des conditions plus sévères encore. Cependant, tout critère moins exigeant que fixerait un canton par rapport au cadre fédéral n'aurait aucun effet : les candidats à la naturalisation doivent dans tous les cas remplir les conditions posées par la Confédération.
- Il est possible de réduire quelque peu la sélectivité sociale grâce à une baisse des émoluments pour le traitement des demandes de naturalisation. À cet égard, les cantons et les communes ont compétence pour définir le montant qu'ils souhaitent facturer. Des efforts sont d'ailleurs fournis dans plusieurs endroits de Suisse pour réduire ou même supprimer les émoluments.

50 Diverses études européennes mettent en évidence les effets des exigences en matière linguistique sur le nombre et le profil des personnes naturalisées. Elles coïncident avec les données pour la Suisse.

6.3 Discrimination induite par la nouvelle législation

L'étude met en évidence le caractère socialement sélectif du nouveau cadre législatif. La condition relative à l'autorisation d'établissement a pour conséquence un traitement différencié des demandes en fonction de l'origine des candidats : pour certains groupes de personnes, l'accès à la naturalisation est complètement fermé en raison de leur titre de séjour ; d'autres groupes doivent quant à eux attendre de nombreuses années supplémentaires avant de pouvoir déposer une demande, bien au-delà des dix ans prévus par la loi.

Certains groupes de personnes sont particulièrement touchés :

- Les personnes immigrées ressortissantes d'un pays de l'UE ou de l'AELE avec lequel aucun accord d'établissement n'a été signé : dès lors, elles ne peuvent pas bénéficier d'un délai de séjour réduit pour l'obtention du permis C.
- Les personnes issues du domaine de l'asile et leurs enfants, dont les années passées sur le territoire suisse ne sont pas comptabilisées, ou seulement partiellement, dans la durée de séjour.
- Les enfants des titulaires d'un permis L, dont l'autorisation, pourtant de courte durée, est renouvelée année après année, et les personnes détentrices d'une carte de légitimation du DFAE qui sont nées en Suisse et ne peuvent pas obtenir une autorisation d'établissement.
- Les personnes qui ne peuvent satisfaire aux critères d'intégration que difficilement, voire pas du tout, par exemple en raison de difficultés d'apprentissage ou de lecture, de leur âge, de leur niveau d'instruction formelle ou d'obligations de prise en charge, et dont la situation n'est pas prise en compte de façon appropriée en tant que raison personnelle majeure par les autorités à l'heure d'octroyer ou non une autorisation d'établissement ou la nationalité.
- Les personnes qui dépendent de l'aide sociale en raison de leur situation financière incertaine, sans qu'il y ait faute de leur part.

Le droit de la nationalité ne doit pas être discriminatoire. L'origine, la couleur de peau, la religion, un handicap ou le statut social ne doivent pas être un obstacle à la naturalisation. Le Tribunal fédéral a confirmé ce principe à plusieurs reprises.⁵¹ Cependant, il a également dit que la condition relative à l'autorisation d'établissement n'est en soi pas discriminatoire.⁵² Cette inégalité de traitement n'en est pas moins problématique dans la mesure où l'exigence en matière d'autorisation de séjour a pour conséquence que le processus de naturalisation désavantage particulièrement les groupes sociaux qui sont déjà marginalisés. La sélectivité accrue engendrée par le nouveau cadre législatif va au-delà de l'inégalité de traitement que l'on peut accepter. Il s'agit d'une discrimination structurelle, étant donné que le désavantage dont souffrent certains groupes bien précis découle de l'organisation de la société. Sur ce front, le Tribunal fédéral devra rectifier le tir.

La naturalisation ordinaire repose sur une différenciation, développée sur des décennies, entre « nous » et « les autres ». Elle va de pair avec des conventions, des usages et des traditions qui portent à croire que le fait de privilégier les « suisses » et de défavoriser les « étrangers » est quelque chose de normal et de naturel.

La sélectivité sociale met à mal la cohésion de la société : le recoupement et la convergence de différences en termes de formation, de profil social, de situation économique et de statut au sein de la population, combinés à de rares possibilités de dépasser ces différences, favorisent les tensions sociales au sein d'un pays. La sélectivité sociale nuit à la capacité d'une collectivité de gérer les différences et de garantir le bien-être de l'ensemble de la société. En outre, elle fragilise la base démocratique du pays (Blatter 2015), engendrant un déficit démocratique problématique (Blatter, Schmid et Blättler 2017).

51 Notamment dans les arrêts principaux ATF 129 I 217 et 129 I 232 rendus en 2003.

52 ATF 1D_1/2014, arrêt du 1^{er} octobre 2014 concernant la recevabilité du critère relatif à l'autorisation d'établissement pour la naturalisation au niveau cantonal sous l'ancien régime.

7. Pistes pour une meilleure inclusivité dans le système de la naturalisation

Afin d'éviter les discriminations et d'asseoir plus largement la légitimité de sa démocratie, la société suisse de migration a besoin d'un système de naturalisation plus inclusif.

En Suisse, près de 2,5 millions de personnes ne possèdent pas le passeport suisse. Parmi elles, 425 000 sont nées et ont grandi dans le pays, selon les estimations. La seule manière de jouir pleinement des droits civiques consiste à obtenir la nationalité. La naturalisation remplit deux fonctions : d'une part, elle constitue une reconnaissance des personnes étrangères et crée pour ces dernières des obligations ; d'autre part, elle favorise la cohésion de la société et renforce la démocratie (Blatter 2015 ; Blatter, Schmid et Blättler 2017). Elle joue ainsi un rôle important pour l'intégration de la société suisse de migration.

Mais quelles mesures peut-on prendre pour rendre le système de naturalisation plus inclusif ? Ci-dessous neuf pistes sont présentées sur la base des résultats de l'étude.

1 Retirer l'autorisation d'établissement de la liste des critères formels

Dans le nouveau cadre législatif, une autorisation d'établissement est nécessaire pour une naturalisation ordinaire.

Les personnes ressortissantes de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie, du Liechtenstein, du Luxembourg, de la Norvège, des Pays-Bas, du Portugal, de la Suède peuvent demander une autorisation d'établissement déjà après cinq ans de séjour légal et ininterrompu.⁵³ Les personnes ressortissantes de tous les autres pays peuvent, en règle générale, demander l'autorisation d'établissement au bénéfice

d'un permis de séjour au plus tôt après dix ans. Les personnes admises à titre provisoire ou détentrices d'un permis de courte durée, doivent d'abord obtenir une autorisation de séjour, puis attendre dix ans supplémentaires avant de demander une autorisation d'établissement. Quant aux personnes qui possèdent une carte de légitimation du DFAE et aux bénéficiaires du statut de protection S, elles n'ont aucun accès direct à l'autorisation d'établissement. L'autorisation d'établissement est donc un fort facteur discriminant.

► Un système de naturalisation plus inclusif ne conditionne plus l'obtention de la nationalité à la possession d'une autorisation d'établissement et donne accès à la procédure de naturalisation indépendamment du statut attribué aux personnes candidates au titre du droit des étrangers.

2 Revoir la manière de calculer la durée de séjour

Dans le nouveau cadre législatif, les années prises en considération pour la durée de séjour dépendent du statut attribué aux candidats au titre du droit des étrangers.

- Les séjours effectués au titre d'une autorisation de séjour (permis B), d'une autorisation d'établissement (permis C) ou d'une carte de légitimation du DFAE sont pleinement comptabilisés.
- Seule la moitié de la durée des séjours effectués dans le cadre d'une admission provisoire (permis F) est comptabilisée.
- Les séjours relevant de l'asile (permis N) ne sont pas pris en compte.

53 Voir la page du SEM « Permis C UE/AELE (autorisation d'établissement) »

- La loi ne prévoit pas d'inclure dans la durée de séjour les années passées au bénéfice d'un permis S (statut de protection) ou L (séjour de courte durée).

Les différences de traitement en raison de la durée de séjour sont sources d'injustice.

- ▶ Un système de naturalisation plus inclusif prend en compte tous les types de séjour de la même manière.

3 Supprimer les incohérences entre le droit des étrangers et le droit de la nationalité

La révision de la loi sur la nationalité avait pour objectif d'améliorer la cohérence entre le droit des étrangers et le droit de la nationalité. Selon le modèle graduel d'intégration, les étrangers doivent continuellement mieux s'intégrer jusqu'à atteindre la consécration que représente l'octroi de la nationalité suisse. Des incohérences subsistent toutefois. Ainsi, les personnes détentrices d'une carte de légitimation du DFAE ne peuvent pas obtenir d'autorisation d'établissement alors que les années qu'elles passent sur le territoire suisse avec ce statut juridique sont pleinement prises en compte dans le calcul de la durée de séjour.

- ▶ Un système de naturalisation plus inclusif élimine les incohérences entre le droit des étrangers et le droit de la nationalité, lesquelles peuvent empêcher l'obtention du passeport suisse.

4 Prendre systématiquement en compte les situations personnelles particulières

Selon le droit en vigueur, les cantons et les communes doivent tenir compte de la situation des personnes qui, en raison d'un handicap ou d'une maladie, ou pour une autre raison personnelle majeure, ne remplissent pas ou remplissent difficilement les critères d'intégration. Toutefois, en pratique, cette disposition n'est pas systématiquement considérée, et les personnes concernées ne la connaissent souvent pas.

- ▶ Un système de naturalisation plus inclusif fait en sorte que les cantons et les communes exploitent leur marge d'appréciation au bénéfice des personnes candidates à la naturalisation : ils informent de façon proactive et font un usage systématique des possibilités de dérogation.

5 Réduire les émoluments cantonaux et communaux

Les cantons et les communes sont libres de fixer le montant de leurs émoluments. Ils ne peuvent toutefois pas prélever un montant supérieur aux coûts réels.

- ▶ Un système de naturalisation plus inclusif crée les conditions pour que les émoluments prélevés lors de la procédure soient réduits ou même supprimés, compte tenu de la marge de manœuvre dont disposent les cantons et les communes en matière de réglementation.

6 Mieux informer à tous les échelons du système fédéral

Souvent, le personnel des communes municipales ou bourgeoises est le premier interlocuteur des candidats potentiels lorsque ceux-ci ont des questions au sujet de la naturalisation. Il fournit des informations concernant chaque étape de la procédure et les documents à produire. Sa mission de donner des renseignements de façon compétente et nuancée est rendue plus difficile par un système de naturalisation complexe, qui comprend, outre la voie ordinaire, la procédure de naturalisation facilitée (destinée notamment à la population étrangère de troisième génération et aux conjoints des Suisses) et la procédure de réintégration dans la nationalité suisse.

Afin d'assurer un accès équitable à la naturalisation, certaines communes ont pris contact par écrit avec les candidats potentiels et ont effectué un travail proactif d'information. Ainsi, certains obstacles ont pu être levés et le nombre de demandes de naturalisation a sensiblement augmenté.

► Un système de naturalisation plus inclusif passe par un conseil compétent à chacun des trois échelons du système fédéral. Il informe les candidats potentiels de manière proactive des possibilités d'acquisition de la nationalité suisse.

dispositions fédérales. Les exigences cantonales moins élevées par rapport à la législation nationale n'ont aucun effet.

► Un système de naturalisation plus inclusif limite la marge de manœuvre dont disposent les cantons pour déterminer des conditions plus strictes en matière de naturalisation.

7 Simplifier la naturalisation des enfants et des jeunes

En 1994, les cantons de Berne, de Fribourg, de Genève, du Jura, de Neuchâtel, de Vaud et de Zurich ont signé un concordat simplifiant la procédure de naturalisation pour les jeunes. Cette voie simplifiée est ouverte à toute personne âgée entre 16 et 25 ans qui a suivi l'école obligatoire en Suisse pendant au moins cinq ans et qui a vécu au moins deux ans dans le canton. La durée de séjour passée dans un autre canton concordataire est prise en compte, et les émoluments sont considérablement réduits.

Le nouveau cadre législatif prévoit lui aussi des allègements pour les enfants et les jeunes. Ceux-ci ne doivent pas passer de test de langue, la durée des séjours effectués entre la huitième et la dix-huitième année est comptée à double, et d'autres exigences sont jaugées en fonction de l'âge de la personne candidate à la naturalisation.

► Un système de naturalisation plus inclusif accorde aux enfants et aux jeunes un droit du sol subordonné à des conditions précises. Toute personne qui est née et a grandi en Suisse doit pouvoir obtenir la nationalité suisse.

9 Repenser le système de la naturalisation

Les pistes qui ont été évoquées ci-dessus pour développer un système de naturalisation plus inclusif ont pour objectif de corriger les défauts du système actuel. Il est toutefois opportun de reconsidérer dans sa totalité le dispositif restrictif et sélectif actuel, en vue notamment de favoriser la cohésion sociale dans une société de migration démocratique et fonctionnelle ; il s'agira de passer d'un système de naturalisation *plus inclusif* à un système *inclusif* tout court.

Il faudrait repenser entièrement le système de naturalisation actuel pour parvenir à un système décidément inclusif. Il devrait comporter les éléments suivants :

- Une réduction de la procédure de naturalisation de trois niveaux actuels à un seul,
- Une procédure homogène et transparente pour tous les requérants,
- Des mécanismes de naturalisation automatiques pour les personnes étrangères à partir de la deuxième génération.⁵⁴

8 Renforcer le rôle de la Confédération dans le domaine de la naturalisation ordinaire

La Confédération édicte pour les cantons des prescriptions minimales pour la naturalisation des personnes étrangères. Ceux-ci disposent d'une grande marge de manœuvre à l'heure de définir les critères qui seront appliqués pour l'évaluation de l'« intégration réussie ». Ainsi, les cantons de Berne, des Grisons, d'Argovie et du Tessin ont décidé de fixer à dix ans la durée pour le remboursement de l'aide sociale, contre trois ans selon les

54 Voir CFM 2012 ; von Rütte 2022.

Références bibliographiques

- Achermann, Christin et Gass, Stefanie (2003): *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel*. Zurich : Seismo.
- Blatter, Joachim (2015): Kritik der Schweizer Demokratie. In: *Working Paper Series «Glocal Governance and Democracy»*. Lucerne : Université de Lucerne.
- Blatter, Joachim ; Schmid, Samuel D. ; Blättler, Andrea C. (2017): « Democratic Deficits in Europe : The Overlooked Exclusiveness of Nation-States and the Positive Role of the European Union. » *Journal of Common Market Studies* 55 (3) : 449–467. doi : 10.1111/jcms.12491.
- Bulletin officiel, intervention de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga devant le Conseil national le 13 mars 2013 dans le cadre du débat sur la révision totale, BO 2013 N 234.
- CFM (2012): *Naturalisation : Propositions et recommandations pour un droit de cité contemporain*. Berne : Commission fédérale des migrations CFM.
- Fibbi, Rosita ; Lerch, Mathias ; Wanner, Philippe (2005): « Processus de naturalisation et caractéristiques socio-économiques des jeunes issus de la migration. » *L'intégration des populations issues de l'immigration en Suisse : personnes naturalisées et deuxième génération*. Neuchâtel, Office fédéral de la statistique, 9–60.
- Fibbi, Rosita et Wanner, Philippe (2007): *Condizioni di vita degli Italiani anziani in Svizzera*. Neuchâtel : Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM.
- Haas, Theo et Arquint, Jon Peider (2018): « Nirgends wird Migration so föderal verwaltet wie im Bürgerrecht. » *terra cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration*. 32 (1) : 76–79.
- Hainmueller, Jens ; Hangartner, Dominik ; Pietranuono, Giuseppe (2017): « Catalyst or crown : does naturalization promote the long-term social integration of immigrants ? » *American Political Science Review* 111(2), 256–76.
- Immigration Policy Lab (2020): *Informationskampagnen können Einbürgerungshürden reduzieren*. Zurich : Eidgenössische Technische Hochschule Zürich. Verfügbar unter : https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Statistik/Zusammenfassung%20Studienresultate%20Deutsch.pdf
- Rivera, Jason D. (2019): « When attaining the best sample is out of reach : Nonprobability alternatives when engaging in public administration research. » *Journal of Public Affairs Education*, 25(3), 314–342.
- Steiner, Ilka et Wanner, Philippe (Hrsg.) (2019): *Migrants and Expats : The Swiss Migration and Mobility Nexus*. Cham : Springer.
- Studer, Brigitte ; Arlettaz, Gérald ; Argast, Regula (2008): *Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart*. Zurich : NZZ Verlag.
- von Rütte, Barbara (2022): *The Human Right to Citizenship. Situating the Right to Citizenship within International and Regional Human Rights Law*. Leiden : Brill Nijhoff.
- von Rütte, Barbara (2023): « Das Kind im Bürgerrecht. » In : Alberto Achermann und andere (Hrsg.). *Jahrbuch für Migrationsrecht 2022/2023*. Berne : Stämpfli, 119–155.
- Wanner, Philippe et Fibbi, Rosita (2022): *L'accès à la naturalisation facilitée des personnes de la troisième génération. État des lieux après trois ans de mise en œuvre (2018–2020)*. Berne : Commission fédérale des migrations CFM.

Annexes

Annexe 1

Échantillon des personnes naturalisées, 2018–2020

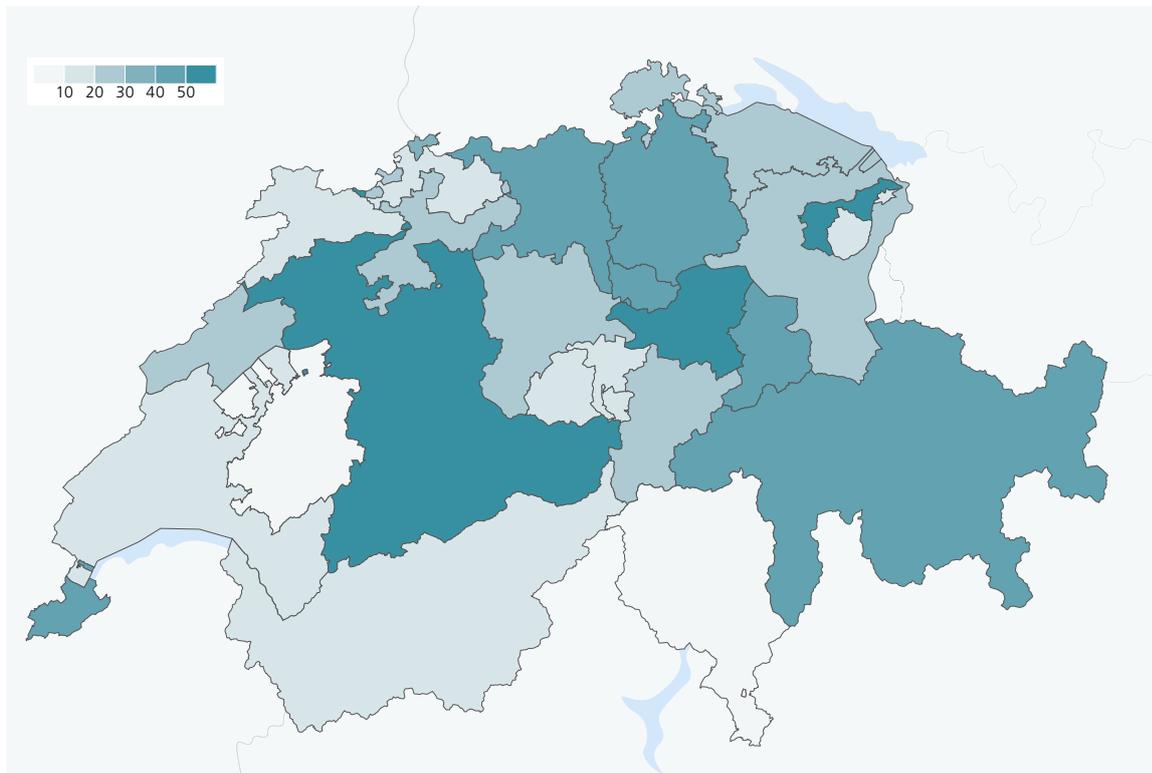
		2018	2019	2020	Total
SEM					
Ancienne loi	Tout titre de séjour	32 650	24 069	7 883	64 602
Nouvelle loi		52	9 907	20 285	30 244
Autres procédures*		9 928	6 301	5 894	22 123
Total		42 630	40 277	34 062	116 969
Figurent dans STATPOP					
Ancienne loi	Permis C	29 103	20 290	6 369	55 762
	Autre statut	3 368	3 651	1 459	8 478
Nouvelle loi	Permis C	52	9 827	20 177	30 056
Autres procédures*	Tout titre de séjour	9 740	6 112	5 822	21 674
Total		42 263	39 880	33 827	115 970
Ne figurent pas dans STATPOP		367	397	235	999
Figurent dans le relevé structurel					
Ancienne loi	Permis C	8 614	5 815	1 928	16 357
	Autre statut	836	919	423	2 178
Nouvelle loi	Permis C	10	2 530	5 002	7 542
Autres procédures*	Tout titre de séjour	3 543	2 116	1 932	7 591
Total		13 003	11 380	9 285	33 668

Source : SEM et OFS.

* Non analysées dans le présent rapport.

Annexe 2

Proportion des naturalisations relevant du nouveau droit entre 2018 et 2020 (en pourcent)



Source : OFS et SEM.

Nombre de naturalisations ordinaires entre 2018 et 2020, selon l'origine nationale et le régime juridique

Pays	Ancienne loi	Nouvelle loi	Total
Allemagne	7336	8306	15 642
Italie	7279	2629	9908
Portugal	5647	1540	7187
Kosovo	5335	1433	6768
France	3867	2649	6516
Serbie	2578	1303	3881
Macédoine	2733	1088	3821
Turquie	2633	1062	3695
Espagne	2028	813	2841
Royaume-Uni	1404	668	2072
Bosnie-Herzégovine	1409	346	1755
Croatie	958	353	1311
Russie	407	410	817
Belgique	471	226	697
Autriche	369	244	613
Pologne	320	265	585
Pays-Bas	292	221	513
Suède	270	167	437
Roumanie	227	199	426
Grèce	223	194	417
Ukraine	241	156	397
Hongrie	141	210	351
République tchèque	126	109	235
Slovaquie	134	87	221
Danemark	152	61	213
Finlande	119	86	205
Bulgarie	112	81	193
Irlande	104	54	158
Monténégro	102	31	133
Slovénie	62	25	87
Biélorussie	50	36	86
Luxembourg	40	27	67
Lettonie	50	16	66
Albanie	47	16	63
Lituanie	27	21	48
Norvège	24	18	42
Moldavie	24	17	41

Source : SEM et OFS. L'indice est calculé en comparant les nombres de naturalisations traitées selon l'ancien et le nouveau droit. Un indice supérieur à 100 pour cent reflète une hausse des naturalisations tandis qu'une valeur inférieure à 100 pourcent est le signe d'une baisse des naturalisations consécutive à l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Annexe 3

Analyse des législations cantonales: différences en matière d'exigences

Compétences linguistiques

Canton	Année d'entrée en vigueur	Niveau exigé	Base légale
CH	2018	Au moins B1 à l'oral, A2 à l'écrit	Art. 6, al. 1, OLN
ZH	2018	Au moins B1 à l'oral, A2 à l'écrit	§ 9 Abs. 1 KBüV
BE	2018	Bonnes connaissances orales et écrites de la langue officielle de l'arrondissement administratif auquel appartient la commune de naturalisation = B1 à l'oral, A2 à l'écrit	Art. 12, al. 1, let. d, LDC Art. 12 ODC
LU	2018	Capacité à communiquer en allemand dans la vie de tous les jours, tant à l'oral qu'à l'écrit. = B1 à l'oral, A2 à l'écrit	§ 19 Abs. 1 Bst. c KBüG § 22 KBüG
UR	2018	Capacité à communiquer en allemand dans la vie de tous les jours, tant à l'oral qu'à l'écrit. = B1 à l'oral, A2 à l'écrit	Art. 5a Abs. 1 Bst. c KBüG Art. 6 KBüV
SZ	2013	Connaissance suffisante de l'allemand à l'oral et à l'écrit pour pouvoir communiquer avec les autorités et les concitoyens. = B2 à l'oral, B1 à l'écrit	§ 4 Abs. 2 Bst. e KBüG § 5 KBüV
OW	2018	Compétence linguistique en langue allemande	Art. 6a Abs. 1 KBüG Art. 6d KBüV
NW	2018	B2 à l'oral, B1 à l'écrit	Art. 9 KBüG § 3 Abs. 2 KBüV
GL	2018	Connaissance suffisante de la langue allemande pour pouvoir exercer ses droits politiques et communiquer avec les autorités et la population locale. = B1 à l'oral, A2 à l'écrit	Art. 8 Abs. 1 Bst. d KBüG Art. 3 KBüV
ZG	1993	Compétences linguistiques suffisantes pour communiquer avec les autorités et les concitoyens	§ 5 Abs. 2 KBüG
FR	2018	Aptitude à s'exprimer dans une langue officielle du canton, oralement et par écrit, selon les critères fixés par le droit fédéral	Art. 8, al. 2, let. d, LDCF
SO	1994	Compétences linguistiques suffisantes pour communiquer avec les autorités et les concitoyennes et concitoyens	§ 15 Abs. 1 Bst. d KBüG
BS	2018	Capacité à communiquer en allemand dans la vie de tous les jours, tant à l'oral qu'à l'écrit. = B1 à l'oral, A2 à l'écrit	§ 8 BÜRg
BL	2018	Maîtriser la langue allemande dans une telle mesure qu'il ou elle puisse communiquer facilement avec les résidents et les résidentes de la commune, avec les autorités ainsi que dans le cadre du travail ainsi que de la formation et de la formation continue. = B1 à l'oral et à l'écrit	§ 9 Abs. 1 Bst. a BÜg BL § 10 BÜg BL
SH	2007	Connaissances linguistiques suffisantes pour la communication avec les autorités, les concitoyens et concitoyennes	Art. 6 Abs. 1 Bst. e KBüG
AR	2018	Connaissances linguistiques suffisantes = Compétences linguistiques en allemand exigées par la loi sur la nationalité suisse. = B1 à l'oral, A2 à l'écrit	Art. 3 Abs. 1 Bst. c KBüG Art. 6 KBüV
AI	2018	Compétences linguistiques en allemand exigées par la loi sur la nationalité suisse. = B1 à l'oral, A2 à l'écrit	Art. 6 Abs. 1 Bst. c VLG
SG	2011	Bonnes connaissances de l'allemand pour communiquer avec les autorités et la population autochtone. = B1 à l'oral et à l'écrit	Art. 13 Abs. 1 Bst. g BRG Art. 2 BRV
GR	2010	Capacité de communiquer au quotidien, à l'oral et à l'écrit, dans une des langues cantonales. = B1 à l'oral	Art. 6 Abs. 1 Bst. c KBüG Art. 13 KBüV
AG	2014	Connaissances linguistiques suffisantes.	§ 5 Abs. 1 Bst. B KBüG

Canton	Année d'entrée en vigueur	Niveau exigé	Base légale
TG	2018	Capacité de communiquer au quotidien en allemand, à l'oral et à l'écrit avec les autorités et la population autochtone. = au moins B2 à l'oral et B1 à l'écrit	§ 6 Abs. 1 Ziff. 3 und Abs. 2 KBÜG
TI	2018	Connaissance orale et écrite de la langue italienne, selon les principes établis par les dispositions fédérales. = B1 à l'oral, A2 à l'écrit	Art. 16 al. 2 LCCit
VD	2018	Compétences orales et écrites en français, dont le niveau exigé est fixé par le droit fédéral = B1 à l'oral, A2 à l'écrit	Art. 17 al. 1 LDCV
VS	2008	Connaissances suffisantes d'une des deux langues officielles du canton	Art. 3 al. 1 let. b loi sur le droit de cité valaisan
NE	2018	Apte à communiquer au quotidien dans la langue française, oralement et par écrit = B1 à l'oral, au moins A2 à l'écrit	Art. 17, al. 1, let. B, LDCN Art. 8 RLDCN
GE	2014	Une attestation de connaissance orale de la langue nationale, correspondant à un niveau équivalent ou supérieur au niveau A2	Art. 11 al. 1 let. f RNat
JU		n. a.	

Durée de séjour dans le canton

Canton	Année d'entrée en vigueur	Durée	Article
CH	2018	2–5 ans	Art. 18, al. 2, LN
ZH	2018	2 ans dans la commune	§ 22 i. V. m. § 21 KBüG
BE	2018	2 ans dans la commune	Art. 11 al. 1 LDC
LU	2018	5 ans dans la commune	§ 18 Abs. 1 i. V. m. § 17 Abs. 1 KBüG
UR	2011	5 ans ininterrompus dans la commune	Art. 4 KBüG
SZ	2012	5 ans dans la commune (et dans le canton)	§ 3 Abs. 1 KBüG
OW	2018	5 ans dans la commune et dans le canton	Art. 5 Abs. 1 KBüG
NW	2018	5 ans dans le canton et dans la commune	Art. 6 Abs. 1 Ziff. 2 KBüG
GL	2018	5 ans dans le canton, 3 ans dans la commune	Art. 8 Abs. 2 Bst. g KBüG
ZG	1993	5 ans dans le canton, 3 ans dans la commune	§ 10 KBüG
FR	2018	3 ans dans le canton (2 pour la deuxième génération), max. 3 ans dans la commune	Art. 9 LDCF
SO	2018	4 ans dans le canton	§ 14 KBüG
BS	2018	2 ans dans la commune (et dans le canton)	§ 3 BÜRg
BL	2018	5 ans dans le canton, 2–5 ans dans la commune	§ 8 BÜG BL
SH	2007	2 ans dans la commune (et dans le canton)	Art. 7 Abs. 1 KBüG
AR	2005	3 ans dans la commune (et dans le canton)	Art. 4 KBüG
AI	1997	5 ans	Art. 1 Landsgemeindebeschluss
SG	2011	5 ans dans le canton et dans la commune	Art. 9 BRG
GR	2018	Au moins 5 ans dans la commune de naturalisation	Art. 4 KBüG
AG	2014	5 ans dans le canton, au moins 3 ans dans la commune	§ 4 Abs. 1 Bst. a KBüG
TG	2018	3 ans dans la commune, au moins 5 ans dans le canton	§ 4
TI	2018	5 ans dans le canton	Art. 12 Abs. 1 Bst. a LCCit
VD	2017	2 ans dans le canton, 1 an dans la commune	Art. 12 et 13 LDCV
VS	2008	3 ans dans la commune, 5 ans dans le canton	Art. 3, al. 1, let. a, et al. 2, let. a, loi sur le droit de cité valaisan
NE	2018	2 ans dans le canton	Art. 14, let. B, LDCN
GE	2014	2 ans dans le canton	Art. 11, al. 1, LNat
JU	1979	2 ans dans la commune	Art. 4 loi sur le droit de cité

Aide sociale

Canton	Année d'entrée en vigueur	Niveau	Article
CH	2018	3 ans précédant la demande et jusqu'à la naturalisation	Art. 7, al. 3, LNat
ZH		n. a.	
BE	2013	10 ans	Art. 12 al. 1 let. c LDC Art. 13 ODC
LU	2018	3 ans	§ 23 Abs. 3 KBüG
UR	2018	5 ans	Art. 7 Abs. 3 KBüV
SZ	2013	5 ans sans « aide économique »	§ 7 Abs. 1 Bst. c KBüV
OW		n. a.	
NW	2018	5 ans sans aide sociale ou assistance relevant du domaine de l'asile, et sans « sollicitation prévisible » (« absehbare Beanspruchung »)	§ 5 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 KBüV
GL	2018	3 ans	Art. 5 KBüV
ZG		n. a.	
FR		n. a.	
SO	2018	Participation à la vie économique	§ 15 Abs. 1 Bst. g
BS	2018	3 ans	§ 9 BÜRg
BL	2014	5 ans	§ 14 BÜg BL
SH		n. a.	
AR		n. a.	
AI		n. a.	
SG		n. a.	
GR	2010	10 ans	Art. 5 Abs. 2 Bst. c KBüG Art. 14 KBüV
AG	2020	10 ans	§ 9 KBüG
TG	2018	5 ans	§ 6 Abs. 1 Ziff. 4 KBüG § 4 Abs. 3 KBüV
TI	2018	Au moins 10 ans	Art. 12 Abs. 1 Bst. d LCCit
VD		n. a.	
VS		n. a.	
NE		n. a.	
GE	1992	Ne pas être, par sa faute ou par abus, à la charge des organismes responsables de l'assistance publique	Art. 12, let. E, LNat
JU		n. a.	

Naturalisation des personnes mineures

Canton	Année d'entrée en vigueur	Disposition légale	Article
CH	2018	<p>Les enfants mineurs du requérant sont en règle générale compris dans sa naturalisation ou sa réintégration pour autant qu'ils vivent avec lui. Lorsque l'enfant atteint l'âge de 12 ans, les conditions prévues aux art. 11 et 12 sont examinées séparément en fonction de son âge. (art. 30 LN).</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 La demande de naturalisation ou de réintégration d'enfants mineurs est faite par le représentant légal. 2 Les enfants mineurs de plus de 16 ans doivent exprimer par écrit leur intention d'acquérir la nationalité suisse. (art. 31) 	<p>Art. 30 LN Art. 31 LN</p>
ZH		n. a.	
BE	2018	<p>Les personnes mineures ne peuvent déposer une demande de naturalisation que par l'entremise de leur représentant légal ou représentante légale. Dès l'âge de 16 ans, elles doivent déclarer par écrit leur volonté d'acquérir le droit de cité. (art. 20 LDC)</p> <p>Les personnes qui sont âgées de moins de 16 ans au moment du dépôt de la demande sont dispensées du test de naturalisation. (art. 7, al. 4, let. a, ODC)</p> <p>L'entretien de naturalisation a lieu pour les enfants à partir de la douzième année et tient compte de leur âge et de leur stade de développement. (art. 19, al. 2, ODC)</p>	<p>Art. 20, al. 3 et 4, LDC Art. 7, al. 4, let. a, ODC Art. 19, al. 2, ODC</p>
LU	2018	<ol style="list-style-type: none"> 3 Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen eigenständig und altersgerecht zu prüfen. 4 Jugendliche über 16 Jahre haben ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären. (§ 12) <p>Minderjährige Kinder können selbstständig eingebürgert werden. (§ 13)</p>	<p>§ 12 Abs. 3 und 4 KBüG § 13 KBüG</p>
UR	2018	<ol style="list-style-type: none"> 3 Vom Test (über das Vertrautsein mit den Lebensverhältnissen) befreit sind Personen, die: <ol style="list-style-type: none"> b) zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung unter 16 Jahre alt sind. (Art. 2) 	<p>Art. 2 Abs. 3 Bst. b KBüV</p>
SZ	2013	<p>Minderjährige haben die Voraussetzungen entsprechend ihren Fähigkeiten zu erfüllen. Die Einbürgerungsbehörden können im Einzelfall von den materiellen Voraussetzungen abweichen, wenn ausserordentliche sachliche oder persönliche Umstände vorliegen, insbesondere aus Rücksicht auf das Alter und die Gesundheit. (§ 10 KBüV).</p> <p>Von der persönlichen Anhörung ausgenommen sind Kinder unter dem 12. Altersjahr. (§ 13 KBüV)</p>	<p>§ 10 KBüV § 14 KBüV</p>
OW	2018	<p>In die Einbürgerung werden in der Regel die minderjährigen Kinder des Bewerbers einbezogen, wenn sie mit diesem zusammenleben. Es gilt Art. 30 BÜG. (Art. 9)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Minderjährige können das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihren gesetzlichen Vertreter einreichen. 2 Ab dem Alter von 16 Jahren haben Bewerber zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts schriftlich zu erklären. (Art. 10) <p>Tritt bei einem Kind das 12. Altersjahr während des Einbürgerungsverfahrens ein (Art. 30 BÜG2), ist nach durchlaufenem Vorverfahren ein ergänzender Führungsbericht zu erstellen, bevor das nächste Einbürgerungsorgan entscheidet. (Art. 10 Ausführungsbestimmungen zur BÜV)</p>	<p>Art. 9 KBüG Art. 10 KBüG Art. 10 Ausführungsbestimmungen zur BÜV</p>

Canton	Année d'entrée en vigueur	Disposition légale	Article
NW	2018	<p>1 Minderjährige und Personen unter umfassender Beistandschaft können frühestens nach dem erfüllten 16. Altersjahr selbstständig eingebürgert werden.</p> <p>2 Sie werden im Einbürgerungsverfahren durch ihre gesetzliche Vertreterin oder ihren gesetzlichen Vertreter vertreten. (Art. 4 kBüG)</p> <p>1 Reicht eine minderjährige Person selbstständig ein Einbürgerungsgesuch ein, sind die Voraussetzungen gemäss Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 bei den Eltern zu prüfen.</p> <p>2 Bewerberinnen oder Bewerber bis zum vollendeten 25. Altersjahr, die sich in Ausbildung befinden, haben entweder ihre wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit oder diejenige der Eltern im Rahmen der familienrechtlichen Unterhaltsansprüche zu belegen. (Art. 8 kBüG)</p>	Art. 4 kBüG Art. 8 Abs. 1 und 2 kBüG
GL	2018	1 Minderjährige Kinder können nach Massgabe des Bundesrechts eingebürgert und aus dem Kantons- oder Gemeindebürgerrecht entlassen werden.	Art. 3 KBüG
ZG	1993	Unmündige können nach zurückgelegtem 16. Altersjahr selbstständig das Gesuch um Einbürgerung stellen, jüngere Bewerber und Bevormundete oder Entmündigte nur durch den gesetzlichen Vertreter. (§ 8 KBüG)	§ 8 KBüG
FR	1997	<p>4 Si l'enfant a plus de 14 ans, il ou elle peut déposer une demande de naturalisation à titre individuel; jusqu'à 16 ans, l'assentiment des personnes détentrices de l'autorité parentale est toutefois requis. (art. 14)</p> <p>1 Le Service examine si les conditions et critères d'intégration d'un ou d'une enfant de plus de 12 ans sont remplis, en réalisant un entretien en principe individuel. Les modalités de l'entretien sont adaptées à l'âge et au degré de maturité de l'enfant. (art. 9)</p>	Art. 14, al. 4, LDCF Art. 9, al. 1, RDCF
SO	2018	<p>1 Minderjährige Personen von mehr als 16 Jahren können, mit Einwilligung der gesetzlichen Vertretung, selbstständig ein Gesuch um Einbürgerung stellen.</p> <p>2 Wenn wichtige Gründe vorliegen, werden Gesuche auch für Unmündige unter 16 Jahren entgegengenommen.</p>	§ 8 KBüG
BS	2018	<p>1 In die Aufnahme in das oder die Entlassung aus dem Bürgerrecht werden auf Antrag der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge die Kinder einbezogen, wenn sie zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches noch minderjährig sind.</p> <p>2 Selbstständige Gesuche von Minderjährigen um Aufnahme in das oder Entlassung aus dem Bürgerrecht sind von der gesetzlichen Vertreterin oder dem gesetzlichen Vertreter einzureichen.</p> <p>3 Über 16 Jahre alte Kinder haben zudem ihren Willen auf Erwerb oder Verlust des Bürgerrechts schriftlich zu erklären.</p> <p>4 Bei Kindern ab dem zwölften Altersjahr sind bei einer Aufnahme in das Bürgerrecht die Voraussetzungen nach den §§ 4–11 bzw. 13 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. (§ 21 BÜRg)</p>	§ 21 BÜRg
BL	2018	<p>1 In die Einbürgerung werden in der Regel minderjährige Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers einbezogen, wenn sie mit dieser bzw. diesem zusammenleben.</p> <p>2 Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen nach § 9 Absatz 1 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. (§ 5)</p> <p>1 Minderjährige und Personen unter umfassender Beistandschaft können das Gesuch um selbstständige Einbürgerung nur durch ihre gesetzliche Vertreterin oder ihren gesetzlichen Vertreter stellen.</p> <p>2 Minderjährige müssen für den Erwerb des Bürgerrechts im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung das 16. Lebensjahr vollendet haben und zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich erklären. (§ 6)</p>	§ 5 BÜg BL § 6 BÜg BL
SH	2007	<p>1 Für Minderjährige ist das Gesuch um selbstständige Einbürgerung von der Person zu stellen, der die gesetzliche Vertretung zusteht.</p> <p>2 Wer das 16. Altersjahr vollendet hat und urteilsfähig ist, hat zudem seinen eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären. (Art. 9)</p>	Art. 9 KBüG

Canton	Année d'entrée en vigueur	Disposition légale	Article
AR	2013	<ol style="list-style-type: none"> 1 Minderjährige Personen können selbstständig eingebürgert werden. 2 Sie haben das Gesuch um Einbürgerung durch ihren gesetzlichen Vertreter einzureichen. 3 Über 16 Jahre alte Personen haben zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären. (Art. 7) 	Art. 7 KBüG
AI	2001	Jugendliche können mit Erfüllung des 16. Altersjahres ein selbstständiges Gesuch einreichen. Das Gesuch ist vom gesetzlichen Vertreter mitzuunterzeichnen. (Art. 8)	Art. 8 VLG
SG	2013	<ol style="list-style-type: none"> 2 Die gesetzliche Vertreterin oder der gesetzliche Vertreter reicht das Gesuch von Minderjährigen oder Personen unter umfassender Beistandschaft auf selbstständige Einbürgerung ein. 	Art. 15 Abs. 2 BRG
GR	2018	<ol style="list-style-type: none"> 1 In die Einbürgerung oder die Entlassung aus dem Bürgerrecht werden in der Regel die minderjährigen Kinder der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers einbezogen, wenn sie mit dieser oder diesem zusammenleben. 3 Für Minderjährige über 16 Jahre gilt dies nur, wenn sie schriftlich zustimmen. 4 Bei Kindern ab vollendetem 12. Altersjahr sind die materiellen Voraussetzungen von Artikel 5 bis 7 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. (Art. 22) <p>1 Selbstständige Gesuche von minderjährigen Kindern zur Einbürgerung oder Entlassung aus dem Bürgerrecht sind frühestens ab dem vollendeten 12. Altersjahr möglich und von der gesetzlichen Vertreterin oder dem gesetzlichen Vertreter einzureichen. Minderjährige über 16 Jahre haben schriftlich zuzustimmen.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2 Bei der altersgerechten Prüfung der materiellen Voraussetzungen nach den Artikeln 5 bis 7 kann auf die finanziellen Verhältnisse der Eltern abgestellt werden (vgl. Art. 14 und 15 KBüV). (Art. 23) 	Art. 22 und 23 KBüG
AG	2014	<ol style="list-style-type: none"> 3 Bei Kindern ist dem Alter und Entwicklungsstand Rechnung zu tragen. (§ 3) 2 Selbstständige Gesuche von minderjährigen Kindern zur Einbürgerung oder Bürgerrechtsentlassung sind von der gesetzlichen Vertreterin oder dem gesetzlichen Vertreter einzureichen. Minderjährige Kinder nach dem vollendeten 16. Lebensjahr haben ihren eigenen Willen schriftlich zu erklären. (§ 14) 	§ 3 Abs. 3 KBüG § 14 Abs. 2 KBüG
TG	2018	<ol style="list-style-type: none"> 1 In die Einbürgerung oder Entlassung aus dem Bürgerrecht werden in der Regel die minderjährigen Kinder der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers einbezogen, wenn sie mit dieser oder diesem zusammenleben. 2 Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen nach § 5 und § 6 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. 3 Ab dem Alter von 16 Jahren haben minderjährige Kinder zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer-, des Kantons- oder des Gemeindebürgerrechtes schriftlich zu erklären. Dies gilt auch für die Entlassung aus dem Schweizer-, dem Kantons- oder dem Gemeindebürgerrecht. (§ 25) <p>Minderjährige Kinder ab dem 16. Altersjahr sowie Personen unter umfassender Beistandschaft können durch die gesetzliche Vertreterin oder den gesetzlichen Vertreter das Gesuch um Einbürgerung stellen. (§ 26)</p>	§ 25 KBüG § 26 Abs. 1 KBüG
TI	2018	<ol style="list-style-type: none"> 1 La domanda di concessione della cittadinanza di un minore o la rinuncia all'attinenza comunale o alla cittadinanza ticinese deve essere firmata dal suo rappresentante legale; se l'interessato ha compiuto sedici anni deve esprimere per iscritto il proprio consenso. 2 ... 3 Sono riservati i disposti della legge federale per le domande presentate da richiedenti stranieri minorenni o posti sotto tutela, intese ad ottenere l'autorizzazione federale. (Art. 35) 	Art. 35 LCCit
VD	2018	<ol style="list-style-type: none"> 1 La demande de naturalisation d'un enfant mineur, à titre individuel ou comprise dans la demande d'un de ses parents, doit être formulée par le représentant légal. 2 Dès 16 ans révolus, l'enfant mineur doit contresigner la demande. 	Art. 15 LDCV

Canton	Année d'entrée en vigueur	Disposition légale	Article
VS	2008	<p>2 Les enfants mineurs sont en principe compris dans la naturalisation du ou des requérants. S'ils sont âgés de plus de 16 ans, ils doivent également signer la requête.</p> <p>3 Si un enfant mineur présente une demande personnelle, la requête est présentée par le détenteur de l'autorité parentale. S'il est âgé de plus de 16 ans, le requérant doit également signer la demande.</p>	Art. 3, al. 2 et 3, règlement concernant l'exécution de la loi sur le droit de cité valaisan
NE	2018	<p>1 La demande de naturalisation ou d'agrégation d'enfants mineurs est faite par les représentants légaux.</p> <p>2 Les enfants mineurs de plus de 16 ans doivent exprimer par écrit leur intention d'acquérir le droit de cité cantonal et communal. (Art. 30)</p>	Art. 30 LDCN
GE	2000	<p>2 Les enfants mineurs sont compris dans sa requête; toutefois, ils doivent y consentir par écrit s'ils ont plus de 16 ans. L'assentiment du représentant légal est en outre nécessaire si le candidat n'exerce pas sur eux l'autorité parentale.</p> <p>3 Le Confédéré mineur qui présente une demande de nationalité genevoise à titre individuel doit produire l'assentiment de son ou de ses représentants légaux.</p>	Art. 6 LNat
JU		n. a.	

Notes de fin

i	Entretien 15.
ii	Entretiens 11, 23.
iii	Entretien 24.
iv	Entretien 33.
v	Entretien 12.
vi	Par ex. entretien 22.
vii	Entretien 14.
viii	Par ex. entretien 12.
ix	Par ex. entretien 17.
x	Entretiens 21, 31.
xi	Par ex. entretiens 11, 15, 21, 22, 26, 31.
xii	Entretiens 14, 26.
xiii	Entretien 14.
xiv	Par ex. entretien 13.
xv	Entretien 21.
xvi	Entretiens 12, 23.
xvii	Entretiens 13, 26, 32.
xviii	Entretien 16.
xix	Entretiens 11, 12.
xx	Entretien 14.
xxi	Entretien 18.
xxii	Entretiens 31, 32.
xxiii	Entretien 15.

