

NATURALISATION EN SUISSE

LE RÔLE DES CHANGEMENTS
LÉGISLATIFS SUR LA
DEMANDE DE NATURALISATION

RAPPORT :
PHILIPPE WANNER ET GIANNI D'AMATO
SUR MANDAT D'AVENIR SUISSE

ZÜRICH, JUIN 2003

Sommaire

Introduction.....	3
○1/ Le contexte législatif de la naturalisation	7
1.1 La procédure actuelle	7
1.2 La chronologie des décisions à l'échelle de la Confédération, des cantons et des communes	8
1.3 Les compétences de décision au niveau des communes	9
1.4 Compétences de décision au niveau cantonal	10
1.5 La procédure facilitée pour des groupes précis	11
○2/ Introduction d'une nouvelle loi. Contexte, modèles, motions et propositions fédérales.....	12
2.1 La nouvelle loi.....	12
2.2 Les discussions au Parlement	15
○3/ Evolution de la naturalisation au cours de la dernière décennie.....	18
3.1 Evolution numérique et prévisions	18
3.2 Les facteurs intervenant sur les taux de naturalisation.....	19
3.3 Les autres facteurs individuels intervenant dans les processus de naturalisation.....	27
○4/ Evolution de la naturalisation au cours des prochaines décennies: éléments prospectifs.....	29
4.1 Impact des changements de lois concernant la naturalisation	29
4.2 Impact de la nouvelle loi sur le séjour et l'établissement des étrangers	31
4.3 Impact des lois nationales concernant la perte de la nationalité	32
4.4 Impact de la diversification des flux migratoires	33
4.5 Mariages entre partenaires suisses et étrangers et naturalisation	33
4.6 Synthèse des tendances générales.....	34
Bibliographie.....	36

Introduction

A l'aube du *xxi*^e siècle, environ un cinquième de la population résidante en Suisse est de nationalité étrangère. Chaque année, quelque 80 000 personnes de nationalité étrangère (84 000 en 2000) arrivent en Suisse au bénéfice d'un permis de séjour annuel (permis B) ou d'établissement (permis C), tandis que 60 000 autres (59 000 en 2000) quittent le pays. Sans l'apport de la migration, la population de la Suisse serait non seulement en décroissance, mais présenterait aussi un niveau de vieillissement bien plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui. Ces différents éléments traduisent l'importance de la migration étrangère sur l'évolution démographique.

La naturalisation a pour sa part un rôle sur l'évolution de la population de nationalité suisse : en l'absence de changements de nationalité, la population au bénéfice d'un passeport suisse diminuerait suite à un solde naturel négatif – nombre de décès plus élevé que celui des naissances – et à un solde migratoire négatif.

La naturalisation joue un rôle direct sur l'évolution démographique non seulement par le fait qu'elle a un impact sur la taille et la structure des populations suisses et étrangères, mais aussi en raison de son rôle sur l'éventualité d'un retour au pays et donc sur le flux d'émigration de retour. Pour cette raison, les différentes projections démographiques effectuées par l'Office fédéral de la statistique [OFS, 2002] ou par AVENIR SUISSE [MÜNZ et ULRICH, 2001] intègrent la composante « nationalité » dans les modèles prospectifs et posent différentes hypothèses concernant la naturalisation.

Il faut rechercher dans la dimension emblématique et symbolique de la naturalisation, mais aussi dans toute une série de motifs juridiques, une explication sur le nombre élevé d'études ayant traité du sujet en Suisse au cours de la décennie écoulée.¹ L'intérêt des

chercheurs s'articule en effet autour de différents axes. La question de la citoyenneté et son caractère symbolique suscitent un intérêt en soi. Depuis la chute du mur de Berlin, les notions de « citoyenneté » et de « nation » renaissent en théorie politique et en sociologie, dans la lignée des travaux de THOMAS H. MARSHALL, qui avait déjà soulevé la question de la signification du statut de citoyen national au terme de la Seconde Guerre mondiale. En Suisse, cette question de citoyenneté prend une importance accrue dans le contexte où l'accès à la nationalité suisse permet de s'exprimer sur les nombreux objets soumis au vote.

Pour le sociologue anglais GIDDENS, la perspective de MARSHALL passe sous silence le fait que les différents types de droits citoyens ont été gagnés après de longues luttes historiques. Il n'en reste pas moins vrai que la naturalisation doit être considérée comme la prise de possession d'un statut qui n'est pas fondé sur quelque chose d'économique, mais

1 On peut en particulier citer les travaux de BENZ (1968), FASEL (1989), ARLETTAZ (1985), ARLETTAZ et al. (1990) et KREIS/KURY (1996). Les questions relatives à l'accès facilité à la nationalité suisse (DE RHAM 1990) et la discussion concernant la double nationalité (HOTTELIER 1991, 1993, D'AMATO 2001) ont trouvé au cours des années 1990 un intérêt élevé. C'est le cas également de la question de la naturalisation dans le contexte de l'Union Européenne (EFMS 1995, CALLOVI 1998, PREUSS 1997) et du transnationalisme de la citoyenneté (KLEGER/D'AMATO 1995, KLEGER 1997, D'AMATO 1997). Concernant la question de l'évolution du nombre de naturalisations au cours des dernières décennies, des informations sont régulièrement mises à disposition par l'Office fédéral de la statistique (OFS 2001) tandis que des analyses ont été menées par WANNER (1997, 1998). On peut également mentionner DÜTSCHLER (1998), ainsi que l'étude sociologique, anthropologique et sociologique des motifs des candidats à la nationalité menée par AREND (1991) et CENTLIVRES (1990). De nouveaux champs d'investigations ont été récemment étudiés, en particulier les pratiques de naturalisation à l'échelle des communes analysées par STEINER et WICKER (2000), PIGUET et WANNER (2000) et ACHERMANN et GASS (sous presse). L'analyse juridique des refus fréquents enregistrés par certaines communautés à Emmen a été effectuée par AUER et VON ARX (2000), KIENER (2000) et PREVITALI (2000). Des analyses du contexte cantonal ont été effectuées par l'Union des villes suisses – SGV (1998) et BONER (2000).

qui décrit des droits et des devoirs découlant de la participation à une communauté sociale. Le statut de citoyen est ainsi considéré comme un ensemble de droits et de devoirs, au-delà du modèle classique du droit à la liberté, et fait apparaître la possibilité d'une participation de tous les membres de la communauté au bon fonctionnement de la société.

La dimension sociale du droit de la citoyenneté ne se réfère donc pas seulement aux productions sociales de l'Etat envers ses citoyens, mais au spectre entier de la vie civile et sociale. Pour cette raison, la citoyenneté ne devrait pas seulement être une exigence passive de droits, mais aussi un statut et une pratique qui se basent sur les capacités d'action politique de tous les membres. Cette acceptation dynamique sous-entend que les droits de la citoyenneté doivent constamment être négociés.

Le rôle de la naturalisation dans le processus d'intégration des populations d'origine étrangère doit aussi être évoqué. Avec l'accroissement de la mobilité transnationale, la théorie politique est confrontée à la question de la signification formelle de l'appartenance à un Etat national. Il s'agit concrètement de se pencher sur la question de l'intégration sociale dans un monde où le pluralisme gagne du terrain.

Une vaste littérature appuie la thèse selon laquelle les droits civiques représentent, dans les systèmes politiques occidentaux, un instrument normatif important, qui est aussi source d'égalité et de dignité sociale. En général, la constitution des démocraties modernes dresse la liste de tous les critères interdisant de discriminer les citoyens. Ces clauses garantissent l'égalité et la respectabilité des citoyens aux niveaux non seulement des droits qu'ils ont en commun, mais aussi des devoirs et des tâches liés à leur statut. Tous les résidents d'une communauté nationale ne bénéficient pourtant pas de la même forme de

respect. Ces inégalités empêchent certains groupes de résidents de prendre part sur un pied d'égalité à la vie de la communauté politique et peuvent les exposer ouvertement à des discriminations, voire à des persécutions. Seuls les citoyens *de plein droit* bénéficient par conséquent de l'entière protection de l'Etat et des droits.

Il faut donc avant tout se poser la question suivante : quelles sont les mesures pouvant être prises dans le but d'offrir les mêmes droits à l'ensemble des résidents ? Cette question prédominante sur l'appartenance et l'exclusion des résidents qui ne sont pas citoyens est d'autant plus pertinente que les démocraties occidentales excluent rarement les résidents de la population votante en fonction de critères culturels, religieux ou ethniques explicites, mais font référence à ces critères lorsqu'il s'agit de naturaliser des citoyens potentiels. Il convient alors de s'interroger sur l'accès à la naturalisation et les entraves qui peuvent être observées pour certains groupes.

Les Etats modernes semblent avoir par ailleurs une approche des questions de citoyenneté qui est liée à leur configuration nationale et à des traditions juridiques variées. Les éléments de ces différentes approches débouchent sur le *ius sanguinis* (nationalité héritée des parents), le *ius soli* (définition de l'appartenance nationale par le lieu de naissance) et la nationalité acquise par le mariage.

Selon BRUBAKER [1992], des divergences existent dans l'accès à la citoyenneté entre les systèmes juridiques qui se basent sur le principe du *ius soli* (systèmes plutôt libéraux) et ceux qui se basent sur celui du *ius sanguinis* (plutôt restrictifs). Ces divergences ne sont pas confirmées par une récente étude comparative [WEIL 2001]. La tradition juridique et la manière dont est traitée la séparation entre le territoire national et la population résidente actuelle sont pour WEIL des

éléments qui interviennent aussi sur le degré d'accès à la citoyenneté. L'auteur constate une convergence dans les différents pays européens sur les questions de nationalité. Les Etats qui appliquent ouvertement le *ius soli* deviennent plus restrictifs dans l'octroi de la nationalité, alors que les Etats sous le régime du *ius sanguinis* se dirigent vers un modèle plus proche du *ius soli*.

Ce processus de convergence se retrouve surtout dans les pays partageant des valeurs démocratiques, des frontières stables et une prise de conscience du rôle de pays d'immigration. La convergence se divise en deux phases, l'une restrictive, l'autre plus ouverte. L'accès à la nationalité est d'abord restreint parce que les immigrés ont souvent tenté de contourner les lois d'immigration pour obtenir un droit de séjour. Ensuite, le gouvernement lève progressivement les barrières à l'intégration des immigrants des deuxième et troisième générations. L'accès à la naturalisation est alors ouvert aux migrants de longue date et à leurs enfants. Les nombreuses modifications entreprises dans les lois liées à la naturalisation illustrent cette convergence. Celles-ci prennent habituellement la forme de compléments aux lois déjà existantes qui concernent les droits hérités à la naissance, le statut des migrants de deuxième ou de troisième génération ou encore le statut des couples mariés.

La Suisse illustre en partie ce processus de convergence. La fin de l'obtention automatique de la nationalité par l'épouse d'un citoyen suisse et l'introduction de la naturalisation facilitée pour les partenaires étrangers d'un ou d'une conjointe de nationalité suisse en sont des indices clairs. La reconnaissance de la double nationalité depuis 1992 est également un indice du fait que les droits liés à la citoyenneté en Suisse ont de plus en plus le caractère de droits liés à une personne, ce qui est aussi le cas

de nombreux pays européens. Seule la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers ayant grandi en Suisse n'a pas pu être introduite, malgré deux tentatives repoussées en scrutin populaire en 1983 et en 1994 [D'AMATO 2001].

A l'échelle politique, la naturalisation présente par ailleurs en Suisse l'intérêt d'être un indicateur du degré d'ouverture des collectivités locales face à la population étrangère. Les divergences dans les taux de naturalisations observées aux niveaux des cantons et des communes, divergences produites en partie par le fédéralisme, ont pour cette raison été souvent commentées [PIGUET et WANNER, 2000]. La question des discriminations face à la naturalisation a suscité également de nombreuses études.

La présente étude s'inscrit dans ce contexte démographique et politique. Elle trouve en particulier sa justification dans la discussion d'une nouvelle révision de la loi sur la nationalité (LN), qui a été discutée en septembre 2002 au Parlement. Cette révision vise à modifier la loi sur la nationalité en rendant moins contraignantes les exigences imposées aux candidats, en particulier pour les étrangers de la deuxième génération. Elle ouvre aussi la voie vers un *ius solis* pour la troisième génération.

Cette loi est discutée dans une période marquée par trois changements fondamentaux observés en matière de migration, que ce soit dans les faits ou dans les législations. D'abord, on a assisté en Suisse durant les années 1990 à une rapide transformation des flux migratoires, allant dans le sens de la diversité des pays de provenance, des motifs de la migration et des conditions de séjour [HAUG et al., 2002].

Ensuite, la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers est en révision: celle-ci va vers une restriction de l'immigration aux personnes de la

Communauté européenne ou aux candidats hors CE qui présentent un fort niveau de qualification ainsi que vers une limitation des possibilités de séjour et de la durée éventuelle de séjour des personnes ne répondant pas à ces critères. Cette révision pourrait non seulement avoir une influence sur le paysage migratoire, mais aussi modifier les comportements de naturalisation.

Enfin, les négociations bilatérales entre la Suisse et la Communauté européenne, associées à l'élargissement de l'Europe communautaire à plusieurs pays de l'Europe de l'Est, représentent le troisième élément susceptible de modifier très profondément le type de migrations observé en direction de la Suisse.

Les interactions entre les changements migratoires et la probable mise en place de la révision de la loi sur la nationalité sont cependant mal connues et l'évolution du nombre de personnes naturalisées dépendra de très nombreux paramètres politiques, démographiques et socio-économiques, intervenant en Suisse ou à l'étranger. Dans ce contexte la présente étude a pour objectif de présenter quelques éléments permettant de mettre en évidence le rôle que pourrait avoir l'introduction d'une nouvelle révision de la loi sur la nationalité sur le nombre de naturalisations observé en Suisse au cours des prochaines décennies.

L'étude s'articule autour de quatre chapitres. Elle présente d'abord la situation juridique de la naturalisation en Suisse, en faisant également référence à la situation observée à l'étranger. Elle décrit ensuite la nouvelle loi sur la nationalité. Dans un troisième chapitre, elle discute les tendances récentes de la naturalisation ordinaire et facilitée, en faisant en particulier référence aux facteurs intervenant sur l'évolution du nombre de naturalisations. La mise en parallèle de ces deux axes permet de poser, dans un quatrième chapitre, différents éléments prospectifs

concernant le rôle que pourrait avoir un changement de loi sur l'évolution future du nombre de naturalisations observé en Suisse.

01/ Le contexte législatif de la naturalisation

Bien que la Confédération ait la charge d'en dicter les règles principales, la naturalisation des étrangers est, selon l'article 38 paragraphe 2 du Code civil suisse (CCS), de la compétence des cantons. La dernière révision importante de la loi sur la naturalisation (LN) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992.² Cette révision repose sur le principe de l'égalité des sexes. Avant 1992 et selon l'article 3 alinéa 1 de la LN, une femme étrangère mariée à un Suisse obtenait automatiquement la nationalité suisse. En revanche un homme étranger marié avec une Suisse n'avait pas la possibilité d'accéder automatiquement par le mariage à la citoyenneté suisse et devait attendre d'être recevable pour la naturalisation ordinaire (douze ans de présence en Suisse), pour poser sa candidature. Dans ce cas cependant, les années de mariage avec une Suisse comptaient double, pour autant que la femme ait été de nationalité suisse à la naissance. Le temps d'attente était alors de six à douze ans selon la situation.

Avec l'introduction de la révision de 1992, le ou la partenaire marié(e) avec un(e) Suisse(sse) passe désormais sous le régime de la nationalité facilitée. Un deuxième élément important de la révision a été la suppression de l'article 17 qui prévoyait la renonciation à la nationalité d'origine en cas d'acquisition de la citoyenneté suisse. En d'autres termes, la possession d'une double nationalité fut dès lors possible.

Depuis le 1^{er} janvier 1992, le contexte juridique de la naturalisation fixe les conditions suivantes :

- douze années de résidence en Suisse ;
- une intégration sociale ;
- une connaissance des habitudes de vie, coutumes et pratiques (intégration culturelle) ;
- une vie conforme au droit suisse ;
- une absence de mise en danger la sécurité intérieure ou extérieure du pays.

Pour la durée de résidence, il est exigé que la personne requérante ait passé au moins douze années de sa vie en Suisse et au moins trois ans au cours des cinq dernières années [ART. 15]. La durée de douze ans est calculée en comptant double chaque année passée entre les âges de 10 et 20 ans en Suisse. Dans le cas où un couple poserait ensemble sa demande, il suffit qu'un des deux conjoints remplisse les conditions ci-dessus ; l'autre conjoint devra cependant se prévaloir d'une durée de cinq ans de séjour en Suisse, dont au moins l'année qui précède la demande.³ Une procédure de naturalisation facilitée est également prévue par le CCS et concerne en premier lieu les conjoints étrangers mariés à un Suisse ou une Suisse.

1.1 La procédure actuelle

Celui qui remplit les conditions qui précèdent a le droit à déposer une demande de naturalisation selon le règlement fédéral [ART. 38 PAR. 2 CCS]. Il ne peut cependant devenir citoyen suisse que s'il remplit les conditions lui permettant de devenir citoyen de la commune et du canton dans lequel il réside [ART. 37 CCS]. Trois particularités caractérisent par conséquent le droit suisse :

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

² D'autres révisions mineures ont eu lieu depuis cette date, en particulier la révision du 1^{er} décembre 1997 qui prévoit que les enfants étrangers nés d'une mère suisse avant le 1^{er} janvier 1953 ont accès à la nationalité facilitée.

³ Voir par exemple http://www.admin.ch/ch/fr/rs/c141_o.html

en fonction de critères cantonaux et communaux parfois très variés. Les autorités fédérales n’entrent en matière que lorsque le canton a transmis le dossier. Les compétences de la commune et du canton sont donc considérables.

- Deuxièmement, la procédure n’est pas uniformisée et peut varier en fonction du canton et de la commune. Dans certains cas, une commission de naturalisation peut intervenir, tandis que dans d’autres cas, la décision revient à l’exécutif cantonal ou communal [voir ci-dessous]. Dans certains cantons, le droit de prendre position sur une décision de naturalisation n’est offert qu’aux personnes qui possèdent la bourgeoisie de la commune.
- Troisièmement, chaque requérant doit subir un test d’aptitude organisé à l’échelle de la commune ou du canton. Ce test vise à vérifier le niveau d’intégration, l’adaptation aux us et coutumes de la Suisse, le respect des lois et l’absence de mise en danger de la sécurité interne et externe. Une protection juridique contre les refus arbitraires d’attribution de naturalisation n’existe pas pour le moment. Cependant, l’article 9 de la nouvelle Constitution fédérale [1999] devrait assurer une appréciation indépendante. Le Tribunal fédéral, déjà dans l’ancienne loi, a exigé que le refus de la naturalisation s’appuie sur un droit concret plutôt qu’il ne dépende de règlements communaux ou cantonaux.⁴

Contrairement à la naturalisation ordinaire, la naturalisation facilitée qui existe depuis 1992 n’est pas du ressort des communes, celles-ci n’ayant aucune

compétence de décision. Seuls les cantons ont un droit de consultation accordé par la Confédération. Les personnes de nationalité étrangère mariées avec un Suisse ou une Suissesse et les enfants étrangers d’un couple non marié dont le père est de nationalité suisse⁵ peuvent demander la nationalité facilitée dans l’ensemble de la Suisse. Selon BONER [2000], dans tous les cantons à l’exception d’Uri et d’Obwald, la deuxième génération d’étrangers peut également bénéficier de certaines procédures facilitées. La teneur et l’ampleur des mesures facilitées sont cependant très variées comme nous le verrons ci-après. Elles touchent aussi bien les taxes que la durée de séjour.

Afin de détailler la situation particulièrement complexe des procédures de naturalisation en Suisse, nous nous référons à BONER [2000] et dressons ci-dessous un état chronologique des procédures et des compétences des cantons et communes. Cet état des lieux est complété par un tableau récapitulatif, qui précise les différents régimes successifs de naturalisation.

.....

1.2 La chronologie des décisions à l’échelle de la Confédération, des cantons et des communes

.....

Le droit à la nationalité suisse devient donc effectif lorsque la Confédération, le canton et la commune de domicile ont donné au candidat une réponse favorable. Ces trois niveaux décisionnels peuvent donner leur accord en fonction de leurs compétences respectives, ce qui signifie qu’un candidat doit suivre

4 Décision du 3.4.2001 BGE 1P.268/2000. Cf. AUER et VON ARX (2000), KIENER (2000) et RHINOW, *Von der Mühe des Bundesgerichts mit der Verfassung*, in: «Neue Zürcher Zeitung» daté du 2 mai 2000, page 27.

5 Dans le cas où la mère est de nationalité étrangère et le père de nationalité suisse et que les conjoints ne sont pas mariés, l’enfant prend la nationalité de la mère, ainsi que son permis de séjour.

trois procédures plus ou moins indépendantes. Toutefois, la croissance de la mobilité résidentielle à l'intérieur de la Suisse affaiblit progressivement la signification du lieu de résidence et pose la question de l'adaptation des lois à une nouvelle réalité migratoire [BONER 2000: 14].

Selon la procédure traditionnelle, le requérant dépose une demande de naturalisation à la commune, qui la transmet à l'Administration fédérale. La Confédération est la première à donner son accord. Puis, la demande de naturalisation est traitée au niveau communal, et, dans une troisième étape, au niveau cantonal. Lorsque les décisions sont positives à ces trois niveaux, la citoyenneté suisse est accordée. Dix-huit cantons suivent encore aujourd'hui cette procédure classique (AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VD, VS, ZG⁶).

Dans le cas où la Confédération n'a pas les informations suffisantes pour donner son aval, elle interroge les communes via les cantons. Ces enquêtes complémentaires sont coûteuses, prennent du temps et entraînent un surcroît de travail administratif. Une procédure alternative permet d'éviter ces tractations en plaçant la commune au premier stade, la Confédération ensuite, et le canton au troisième stade de la décision. Sept cantons ont introduit cette procédure (AG, BE, BS, LU, SO, TI, ZH). Dans le canton de Zurich, la Confédération intervient même au dernier stade de la décision, après la commune et le canton.

6 Rappelons, pour le lecteur non familiarisé, les abréviations des 26 cantons suisses, AG = Argovie, AI = Appenzel Rhodes-Intérieures, AR = Appenzel Rhodes-Extérieures, BE = Berne, BL = Bâle-Campagne, BS = Bâle-Ville, FR = Fribourg, GE = Genève, GL = Glaris, GR = Grisons, JU = Jura, LU = Lucerne, NE = Neuchâtel, NW = Nidwald, OW = Obwald, SG = Saint-Gall, SH = Schaffhouse, SO = Soleure, SZ = Schwytz, TG = Thurgovie, TI = Tessin, UR = Uri, VD = Vaud, VS = Valais, ZG = Zoug, ZH = Zurich.

1.3 Les compétences de décision au niveau des communes

Les compétences de décision au niveau des communes peuvent être multiples. Nous décrivons ici les organes communaux qui ont la responsabilité de la décision en matière de naturalisation [voir SGV 1998, BONER 2000].

La plupart des législations cantonales prévoient qu'un organe communal a la compétence de décider de l'octroi de la naturalisation ou que cet organe délègue les compétences à une institution cantonale. Dans certains cas, la commune décide elle-même qui a la compétence de prendre une décision sur les demandes de naturalisation. Dans six cantons (AI-arrondissement d'état civil d'Oberegg, AR, GL, LU, NW, SZ), les citoyens peuvent prendre position sur les questions de la naturalisation dans le cadre d'une votation.

Traditionnellement, la naturalisation est comprise comme un acte politique, dont la décision revient au pouvoir législatif. C'est le cas dans quinze cantons. Parmi ceux-ci, neuf cantons (BL, GL, NW, OW, SO, SZ, UR, VS, ZG) attribuent à l'assemblée communale la responsabilité du choix. Dans les six autres cantons (AG, FR, GR, JU, SH, TG), la compétence est certes attribuée à la commune, mais l'assemblée communale peut déléguer ses compétences au parlement communal. Le canton de Zoug offre également – mais partiellement – cette possibilité.

Neuf cantons (AR, BE, BS, LU, SG, SO, TI, VD, ZH) accordent la possibilité au pouvoir législatif de déléguer les compétences au pouvoir exécutif. Dans ces cas, le citoyen a la possibilité de recourir contre la décision par un recours de type administratif.

Dans le canton de Neuchâtel, le conseil exécutif est le seul responsable de l'attribution de la naturalisation. Dans quatre cantons (AR, BS, GL et ZH), les exécutifs ont également des compétences. Dans le canton de Fribourg, l'exécutif est compétent pour la deuxième génération d'étrangers, tandis que dans le canton de Nidwald, il l'est pour les jeunes.

Des cas particuliers caractérisent les cantons de Genève, Tessin et Appenzell Rhodes-Intérieures. A Genève, les communes n'ont aucune compétence. Le Conseil d'Etat dispose du droit cantonal et communal. La même situation se rencontre au Tessin pour la deuxième génération. Dans les deux arrondissements d'état civil d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des procédures différentes s'observent: dans l'arrondissement d'Appenzell, la naturalisation communale et cantonale est de la compétence du Parlement; dans l'arrondissement d'Oberegg, elle est de la compétence communale, plus précisément de l'assemblée communale. Le Parlement est seulement compétent pour la citoyenneté cantonale.

Dans les cantons de Bâle-Campagne, Saint-Gall et Schwytz, des révisions sont en cours, qui visent à définir la naturalisation comme un acte administratif au niveau communal.

.....
I.4 Compétences de décision au niveau cantonal

La répartition des compétences entre autorités législatives et autorités exécutives pour la décision de naturalisation au niveau cantonal varie également d'un canton à l'autre. La compétence est attribuée au pouvoir *législatif* dans près des deux tiers des cantons (AI, BE, BL, BS, FR, NE, NW, OW, SG, SH, SZ,

TG, TI, UR, VS et ZG). Dans le canton d'Argovie, la Commission de naturalisation du Grand Conseil est responsable de l'attribution de la naturalisation, mais le Grand Conseil peut également entrer en matière dans certains cas [SGV 1998, BONER 2000].

Dans huit cantons (AR, GE, GL, GR, JU, LU, SO, ZH), la compétence en matière de naturalisation est du ressort de *l'exécutif*. Cette règle vaut également pour le canton de Vaud, cependant le pouvoir législatif peut aussi y prendre une décision de naturalisation. A Saint-Gall, la compétence est déléguée au Conseil d'Etat.

Les autorités exécutives interviennent aussi dans les cantons de Bâle-Ville et du Tessin, de diverses manières. A Nidwald, dans le cas d'une naturalisation d'un jeune, le Département de la justice et de la sécurité prend également position.

En résumé, douze cantons suivent la conception traditionnelle et font intervenir aussi bien les niveaux législatifs communaux et cantonaux dans la décision (AG, BL, FR, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VS, ZG). Dans ces cantons, la naturalisation a une connotation politique. Neuf cantons (AR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SO, ZH) prévoient impérativement un niveau exécutif – cantonal ou communal – en tant qu'organe compétent. Aucun canton ne prévoit l'intervention de l'exécutif aux deux niveaux. Seul Genève prévoit une décision prise uniquement par l'Exécutif cantonal, puisque le Conseil d'Etat est l'organe compétent.

1.5 La procédure facilitée pour des groupes précis

Dans certaines conditions, les cantons sont autorisés à appliquer des procédures facilitées pour des naturalisations entrant dans le cadre de la naturalisation ordinaire. La naturalisation devient alors clairement un droit pour la personne qui pose la demande, et non plus le résultat d'une décision de la part des organes compétents. Dans la mesure où ce droit existe, le demandeur peut accéder directement à la naturalisation s'il remplit les critères imposés. En cas de refus de la naturalisation, le candidat a à sa disposition des droits de recours.

Les cantons de Bâle-Ville, de Glaris et des Grisons prévoient un droit de naturalisation pour les étrangers qui résident dans le même canton ou dans la même commune depuis quinze, respectivement vingt ans. Dans les cantons de Zurich et de Zoug, les jeunes nés en Suisse (deuxième ou troisième génération) ont, sous certaines conditions, le droit à la naturalisation. Le canton de Soleure prévoit la naturalisation facilitée pour chaque jeune qui est resté domicilié dans la même commune au cours des dix dernières années et qui a accompli la plus grande partie de sa scolarité en Suisse. Dans le canton d'Argovie, chaque demandeur qui a accompli la majorité de sa scolarité en Suisse (plus de cinq ans) et qui a vécu les huit dernières années dans la même commune a droit à la naturalisation.

Sept autres cantons prévoient également une procédure facilitée dans certains cas. Dans les cantons de d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Bâle-Ville, de Glaris et de Zurich, l'exécutif est directement compétent pour fixer la naturalisation facilitée, tandis que dans les cantons des Grisons et de Zoug, celle-ci est du ressort du parlement communal.

Le canton du Tessin prévoit que la naturalisation des jeunes est un droit, comme à Genève. A Nidwald, au niveau des communes, le conseil communal peut décider d'accorder un droit aux jeunes, tandis qu'au niveau du canton, cette possibilité revient à la Direction de la justice et de la sécurité. Dans le canton de Fribourg, le conseil communal décide également de la naturalisation de la deuxième génération.

Sept cantons (BE, FR, GE, JU, NE, VD et ZH) ont, après le refus par le peuple de la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers en 1994, signé une convention qui permet d'appliquer cette procédure facilitée. Elle concerne les jeunes qui en font la demande entre 16 et 25 ans. Ces cantons tiennent compte des années passées en Suisse par le requérant dans un autre canton signataire et prévoient une réduction des taxes de naturalisation. Les candidats qui ont effectué au moins cinq années de scolarisation en Suisse, qui sont restés au moins deux ans dans le canton dans lequel ils soumettent leur demande (dont au moins une année au cours des deux années écoulées) et qui résident en Suisse durant la durée de la procédure de naturalisation peuvent bénéficier de cette procédure facilitée.

Résumons en notant que la plupart des cantons – hormis Uri et Obwald – prévoient des accès facilités à la naturalisation pour les jeunes, en particulier en ce qui concerne les frais de naturalisation et la durée de domicile nécessaire avant le dépôt de la requête. Les procédures facilitées sont cependant de portée différente, allant de la réduction des taxes et de la diminution des exigences en matière de temps de séjour jusqu'au droit accordé à la nationalité suisse.

02/ Introduction d'une nouvelle loi. Contexte, modèles, motions et propositions fédérales

2.1 La nouvelle loi

La définition de la nationalité appartient à la souveraineté des Etats nationaux, de même que la protection du territoire national. Exclure certaines personnes de ce territoire et y inclure d'autres sont les prérogatives des Etats nationaux. La régulation de ce mécanisme s'accomplit à partir des lois liées à la naturalisation, dont les configurations peuvent varier en fonction du droit du sang, du droit du sol, des contrats de mariage et de la migration.

En Suisse, le droit actuel de la naturalisation, qui est entré en vigueur il y a cinq décennies, a été marqué par de nombreux changements. L'un de ceux-ci a récemment eu un impact important sur le nombre de naturalisations: l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1992, de la révision de la loi sur la nationalité (LN) a eu des effets qui seront mis en évidence dans le chapitre suivant.

En 1999, peu de temps après l'entrée en vigueur de cette révision, le Conseil fédéral a considéré que de nouvelles propositions étaient nécessaires. Cette réflexion faisait également suite au refus par le peuple de la naturalisation facilitée en 1994 et à l'introduction, par des cantons, de conventions et procédures facilitées considérables pour les jeunes étrangers. Un groupe de travail s'est constitué le 30 avril 1999 – Groupe de travail Naturalisation – dont le but était d'étudier une nouvelle révision de la loi sur la naturalisation.

Ce groupe de travail a rendu son rapport final en décembre 2000. Celui-ci relevait que le droit suisse sur la nationalité est trop restrictif par rapport aux autres pays européens [voir Tableau 1], et que la durée d'attente et les frais de naturalisation devraient

être revus à la baisse.⁷ Par ailleurs, les différentes procédures cantonales donnent lieu à un traitement inégal des candidats à la naturalisation, tandis que l'absence de possibilité d'appel est contraire à la Convention européenne de la nationalité. Le groupe de travail a proposé une révision de la Constitution, afin de donner la compétence à la Confédération d'introduire des simplifications pour la naturalisation des jeunes étrangers ayant grandi en Suisse.

Cinq propositions émises pourraient avoir un impact sur le nombre de personnes naturalisées au cours des prochaines décennies:

- Celui qui a été en majorité scolarisé en Suisse⁸ devrait pouvoir bénéficier d'une naturalisation facilitée, même s'il n'est pas né en Suisse. Il doit introduire sa demande entre 15 et 24 ans révolus, être intégré socialement et culturellement, et ne pas mettre en danger la sécurité de la Suisse.
- Un enfant de parents étrangers nés en Suisse devrait pouvoir accéder à la nationalité suisse par une simple déclaration. Ce point est cependant très discuté, le groupe de travail proposant comme condition nécessaire qu'un des parents ait été scolarisé en Suisse.⁹
- Les enfants de la troisième génération devraient recevoir automatiquement la nationalité suisse à la naissance. Comme condition nécessaire, il est imposé qu'outre l'enfant, au moins un des deux parents étrangers soit né en Suisse. En outre, le parent en question doit avoir accompli la majorité de sa scolarité obligatoire en Suisse (au moins cinq ans) et être domicilié en Suisse, au moment de la naissance de l'enfant, depuis au moins cinq ans.

7 http://www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/aktuell/buergerrecht/weitere_infos/schlussbericht_f.pdf

8 Par majorité, on entend plus de cinq ans. Cf. proposition de 1994.

9 http://www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/aktuell/buergerrecht/weitere_infos/schlussbericht_f.pdf

- Dans le cas de décisions arbitraires, les demandeurs ayant essuyé une réponse négative peuvent aller jusqu'au Tribunal fédéral. Les décisions négatives doivent être justifiées. La Confédération veut certes laisser la compétence de la naturalisation aux cantons, mais ceux-ci doivent se conformer aux critères imposés. Le groupe d'experts n'exclut pas que le peuple ait la possibilité de décider par les urnes de la naturalisation d'une personne. Le droit de recours doit cependant être garanti.
- Les coûts prohibitifs de la naturalisation observés dans certains cantons doivent disparaître. Les coûts de la naturalisation ne devraient pas dépasser, selon le groupe de travail, le niveau de 500 à 800 francs. Un autre changement important est, pour la naturalisation ordinaire, le temps d'attente (durée de résidence en Suisse) qui doit être ramené de douze à huit ans. Le délai d'attente au niveau du canton et des communes doit être ramené à trois ans au maximum.

A l'exception du canton du Valais, tous les cantons ont pris position de manière favorable sur les recommandations du groupe de travail et sur une éventuelle révision de la loi sur la nationalité. Le principal changement qui est soumis à discussion est l'introduction du *ius soli* pour la troisième génération. Quelques cantons et le Parti démocrate chrétien demandent que le droit du sol soit assorti de l'accord des parents. L'UDC a pour sa part refusé ces réformes et voudrait plutôt suggérer une approche restrictive [NEUE ZÜRCHER ZEITUNG du 31 juillet 2001].¹⁰

¹⁰ Cf. . www.udc.ch & [http://archiv.nzz.ch/books/nzzmonat/0/\\$7JU2EST.html](http://archiv.nzz.ch/books/nzzmonat/0/$7JU2EST.html)

¹¹ <http://www.bk.admin.ch/ch/ff/ff/2002/1815.pdf>

2.2 Les discussions au Parlement

Postulats et motions

Plusieurs postulats et motions ont concerné la naturalisation des étrangers et la révision de la loi sur la nationalité au cours des dernières années.¹¹ Sont évoqués dans ces domaines ceux qui sont liés à la naturalisation facilitée.

- Le postulat DUCRET (7.3.1995) demande l'harmonisation des critères de naturalisation à l'échelle des communes et cantons: durée de séjour nécessaire, coûts, conditions ainsi que procédure. Il ne remet toutefois pas en question la compétence des communes et des cantons dans la décision.
- La motion HUBMANN (15.12.1998) demande l'introduction immédiate d'une naturalisation facilitée pour la deuxième génération, sur la base d'un droit fédéral uniforme. Elle propose que les étrangers nés en Suisse et ayant grandi dans le pays reçoivent sur demande le passeport suisse. Les étrangers qui ont accompli l'ensemble de leur scolarité en Suisse doivent être naturalisés selon une procédure facilitée. La motion demande également la réduction du délai de domicile de douze à six ans, ainsi que l'harmonisation et la réduction des coûts.
- La motion COMMISSION DE GESTION (CdG) (19.11.1999) demande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin de limiter le nombre de demandes pendantes et de réduire la durée de traitement. La procédure à trois niveaux doit être simplifiée.
- La motion NABHOLZ (13.3.2000) invite le Conseil fédéral à faire une proposition aux Chambres fédérales afin de faciliter la naturalisation des jeunes étrangers ayant grandi en Suisse.
- La motion GARBANI (15.3.2000) demande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin d'éviter

Tableau 1 La situation actuelle de la naturalisation en Suisse et à l'étranger

PAYS	NATURALISATION	DEUXIÈME GÉNÉRATION	
	Durée de séjour	Existence d'un droit	Durée de séjour
SUISSE	Douze ans	Oui	Au moins 6 ans
ALLEMAGNE	Huit ans	Oui	Huit ans, y compris six ans de scolarité générale dont quatre ans en scolarité de base
AUTRICHE	Dix ans (quatre ans pour ressortissants de la CEE)	Non	Six ou quatre ans de présence
BELGIQUE	Trois ans	Oui	Parents résidents depuis neuf ans
DANEMARK	Sept ans	Oui	Dix ans de présence ininterrompue
ESPAGNE	Dix ans	Oui	Une année, né en Espagne
FINLANDE	Cinq ans	Oui	Dix ans de présence ininterrompue
FRANCE	Cinq ans	Oui	Cinq ans depuis le 11 ^e anniversaire
GRÈCE	Huit ans	Non	—
IRLANDE	Quatre ans	Oui	Aucune
ITALIE	Dix ans (quatre ans pour ressortissants de la CEE)	Oui	Ininterrompue depuis la naissance
LUXEMBOURG	Dix ans	Non	—
NORVÈGE	Sept ans	Oui	Depuis le 16 ^e anniversaire, cinq ans dans le pays
PAYS-BAS	Cinq ans	Oui	Ininterrompue depuis la naissance
PORTUGAL	Six ans	Oui	Aucune
ROYAUME-UNI	Cinq ans		
SUÈDE	Cinq ans	Oui	Dix ans de présence ininterrompue

Source: WEIL (2001); Botschaft zum Bürgerrecht (2002)

Age	Autres informations	NATURALISATION À LA NAISSANCE (IUS SOLI)	MARIAGE Durée de séjour / Délai d'attente
Entre 10 et 20 ans	—	Non	Cinq ans / —
Entre 16 et 23 ans	Choix de la nationalité (allemande ou étrangère) entre 18 et 23 ans	Oui (2 ^e génération, si né en Allemagne et parents depuis huit ans sur le territoire)	Cinq ans / —
—	Naturalisation	Non	Un an de mariage + quatre ans de séjour (ou deux + trois ans) / Une année
Naturalisation facilitée entre 18 et 30 ans en cas de naissance en Belgique	Par enregistrement	Oui (3 ^e génération)	Trois ans / —
Entre 21 et 23 ans	Déclaration	Non	— / —
Entre 18 et 20 ans	Déclaration	Non	— / Une année
Entre 21 et 23 ans	Déclaration	Non	Trois ans / Deux ans
Après 13 ans	Avec l'accord des parents depuis l'âge de 13 ans, à la demande depuis 16 ans, automatique depuis 18 ans.	Oui (3 ^e génération)	— / Une année
—	—	Non	— / —
		Oui	— / Trois ans
Majorité (18 ans)		Non	Six mois en Italie ou trois ans ensemble à l'étranger
—	—	Non	Trois ans / —
Entre 21 et 23 ans	Déclaration	Non	— / —
Entre 18 et 25 ans	Déclaration	Oui (2 ^e génération)	Trois ans / —
N'importe quand	Parents résidents depuis dix ans (six ans pour les étrangers d'un pays de langue portugaise)	Oui (2 ^e génération)	Trois ans / —
		Oui (2 ^e génération)	Trois ans / —
Entre 21 et 23 ans	Déclaration	Non	Trois ans de séjour ininterrompu / Deux ans

les risques de pratiques discriminatoires en matière de naturalisation. La procédure de naturalisation répondre à des règles administratives et, dans tous les cas, une possibilité de recours devrait être aménagée.

- Une motion des VERTS (22.3.2000) demande au Conseil fédéral d'introduire le droit à la naturalisation pour tous les requérants, dès la prochaine révision de la loi.
- La motion AEPPLI (22.3.2000) demande que le Conseil fédéral veille au respect des droits fondamentaux durant toutes les étapes de la procédure de naturalisation. Une procédure non discriminatoire doit être garantie.

Le nouveau projet de loi et de constitution

La modification du Code civil art. 38 alinéas 2 et 2bis discutée actuellement propose que la Confédération fixe les principes fondamentaux pour la naturalisation par les cantons et facilite la naturalisation des jeunes qui ont grandi en Suisse.¹²

Le projet de loi se prononce sur la question du domicile, sur la situation des jeunes étrangers et sur le droit à la citoyenneté à la naissance.

L'article 15 décrit les règles concernant la durée de domicile. Dans la nouvelle loi, il est prévu comme condition nécessaire à la naturalisation le fait d'être titulaire d'un statut de séjour ou d'établissement ou d'un autre droit à un séjour durable. En outre, le requérant doit avoir résidé en Suisse durant huit ans, dont trois ans au cours des cinq années précédant la soumission de la demande. Si l'un des conjoints d'un couple marié depuis trois ans remplit les conditions, une demande commune est possible, pour autant que l'autre conjoint du couple ait résidé cinq ans en Suisse – dont l'année qui précède la demande. Ces

délais raccourcis s'appliquent aussi aux conjoints d'une personne naturalisée.

L'article 28a stipule que les jeunes étrangers au bénéfice d'un permis de séjour ou d'établissement ou d'un autre droit à un séjour durable peuvent déposer une demande facilitée si les conditions suivantes sont remplies :

- cinq ans d'école obligatoire en Suisse ;
- domicile en Suisse depuis la fin de l'école obligatoire jusqu'à la date de dépôt de la demande de naturalisation ;
- possession présente ou passée par l'un des parents d'un permis de séjour, d'établissement ou d'un autre permis de séjour durable en Suisse ;
- modes de vie et comportements correspondant à ceux observés en Suisse.

La demande peut être déposée entre 15 et 24 ans révolus dans le canton ou la commune où le requérant est ou a été domicilié depuis au moins deux ans.¹³

Le projet de loi règle également la question de la naturalisation de la troisième génération.¹⁴ Selon l'article 2 du projet, le nouveau-né a la nationalité suisse à sa naissance si les conditions suivantes sont remplies pour au moins un parent :

- a. scolarisation durant au moins cinq ans en Suisse ;
- b. possession, au moment de la naissance de l'enfant, d'un permis de séjour ou d'établissement depuis au moins cinq ans.

L'enfant recevrait dans ce cas la citoyenneté du canton et de la commune où le parent concerné par les points ci-dessus réside.

Le tableau ci-dessous résume les changements qui seront observés dans le cas où la nouvelle loi devrait entrer en vigueur [voir Tableau 2].

¹² <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/1900.pdf>

¹³ <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/1901.pdf>

¹⁴ <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/1905.pdf>

Tableau 2 Comparaison du Règlement actuel et de la nouvelle loi

	RÈGLEMENT ACTUEL	RÈGLEMENT FUTUR EN DISCUSSION
PREMIÈRE GÉNÉRATION	<ul style="list-style-type: none"> – Douze ans en Suisse, dont trois au cours des cinq années ayant précédé la demande – Intégration sociale – Intégration culturelle (en particulier langue parlée) – Observation des lois – Pas de mise en danger de la situation intérieure et extérieure – Pas de droit juridique <p>Les cantons prévoient des délais de domicile de plus de cinq ans</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Titulaire d'un permis de séjour ou d'établissement, ou d'une autre autorisation de séjour de longue durée – Huit ans en Suisse, dont trois au cours des cinq dernières années. – Intégration – Observation des lois – Pas de mise en danger de la situation intérieure et extérieure – Pas de droit juridique <p>Les cantons prévoient des délais de domicile de plus de trois ans</p>
CONJOINT (E) D'UNE PERSONNE DE NATIONALITÉ SUISSE	Procédure facilitée après cinq ans de résidence en Suisse dont l'année précédant la demande, et trois ans de mariage avec un conjoint de nationalité suisse [LN ART. 27 al. 1]	Pas de changement
DEUXIÈME GÉNÉRATION	<ul style="list-style-type: none"> – Douze ans de présence en Suisse, les années passées entre l'âge de 10 et 20 ans comptant doubles dans le décompte [LN ART. 15 al. 1 et 2] – Intégration culturelle (connaissance de la langue) – Observation des lois – Pas de mise en danger de la situation intérieure et extérieure – Pas de droit juridique, ni de procédure facilitée (à l'exclusion des cantons qui ont signé la convention inter cantonale). 	<p>Naturalisation facilitée entre 15 et 24 ans d'âge dans le cas où les conditions suivantes seraient remplies:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse – Domicile en Suisse entre la fin de la scolarité obligatoire et le dépôt de la demande – Un parent au bénéfice d'un permis de séjour ou d'établissement ou d'une autorisation de longue durée. – Conformité aux comportements et modes de vie rencontrés en Suisse.
TROISIÈME GÉNÉRATION	<ul style="list-style-type: none"> – Douze ans de présence en Suisse, les années passées entre l'âge de 10 et 20 ans comptant doubles dans le décompte [LN ART. 15 al. 1 et 2] – Intégration culturelle (connaissance de la langue) – Observation des lois – Pas de mise en danger de la situation intérieure et extérieure – Pas de droit juridique, ni de procédure facilitée, à l'exclusion de quelques cantons. 	<p>Naturalisation à la naissance, pour autant qu'un des parents:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a effectué au moins cinq ans de sa scolarité obligatoire en Suisse; – est en Suisse depuis au moins cinq ans avec un permis de séjour ou d'établissement au moment de la naissance de l'enfant.

03/ Evolution de la naturalisation au cours de la dernière décennie

Les éléments présentés dans les pages précédentes peuvent être mis en regard, dans une certaine mesure, avec les statistiques de la naturalisation disponibles en Suisse. L'objectif de cette démarche est alors de vérifier comment certains changements juridiques, ou autres facteurs, modifient les comportements face à la naturalisation. Elle vise aussi à informer sur les évolutions qui pourraient se dessiner, au cours des prochaines décennies, en fonction des contextes migratoires et politiques à venir.

Si la question de la naturalisation a donné lieu à plusieurs études et analyses portant sur le contenu des lois et les pratiques individuelles concernant le désir de naturalisation au sein de différentes communautés étrangères, elle n'a pas souvent fait l'objet d'études empiriques ou statistiques. L'accroissement rapide du nombre de personnes naturalisées ainsi que les discriminations observées à l'égard de certaines communautés ont cependant suscité une étude récente, PIGUET et WANNER [2000], qui s'est attachée à interpréter la diversité des attitudes envers le passeport suisse selon l'appartenance nationale, le sexe, l'âge, le lieu de naissance et le lieu de domicile en Suisse. Cette étude constitue l'analyse de référence sur laquelle nous développons les éléments du présent chapitre.

Les quelques recherches empiriques menées sur le sujet ont abordé la question de la naturalisation selon un double angle: le premier vise à décrire l'évolution du changement de nationalité pour différents groupes définis par exemple selon la nationalité d'origine, le lieu de domicile, le sexe, l'âge ou la durée de résidence en Suisse. Les données du Registre central des étrangers fournissent la base statistique pour ces études. Le deuxième angle d'approche, moins fréquemment suivi pour des raisons liées au faible nombre de données disponibles, se réfère à l'analyse – en principe à l'aide d'enquêtes – des caractéristiques

des populations naturalisées en comparaison avec celles des Suisses d'origine ou des étrangers non naturalisés.

3.1 Evolution numérique et prévisions

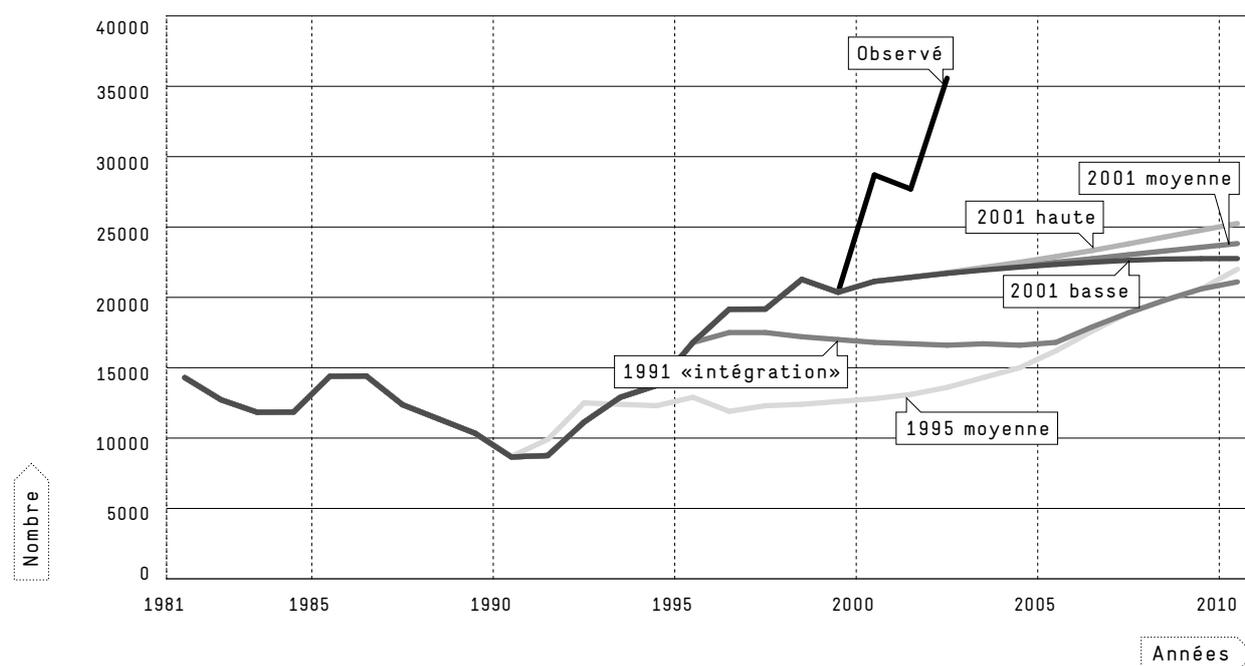
La très forte augmentation des taux d'acquisition de la nationalité suisse représente la caractéristique essentielle de la naturalisation au cours des dix dernières années. Ces taux ont en effet été multipliés par quatre entre 1992 et 2000 et semblent poursuivre encore leur évolution à la hausse. En termes d'effectifs, le nombre de personnes naturalisées a passé de 8757 en 1991 à 28 700 en l'an 2000, puis à 35 574 en 2002 [OFS 2001 – voir Graphique 1]. Il convient de noter que pour l'année 2000, les effectifs sont très certainement surestimés en raison du rattrapage pris dans les procédures de naturalisation qui, l'année précédente, avaient souffert d'un léger retard. Pour 2001, les premiers chiffres publiés indiquent une légère diminution du nombre de naturalisés.

Contrairement à la période précédant 1992,¹⁵ l'acquisition de la nationalité suisse se réfère désormais, dans plus de neuf cas sur dix (97 % en 1998) à la naturalisation: les réintégrations et adoptions interviennent de manière très secondaire dans les effectifs de naturalisés.

Dans le cadre des scénarios démographiques établis régulièrement par l'Office fédéral de la statistique ou d'autres organismes, des hypothèses de naturalisation sont proposées, de manière à décrire l'évolution

¹⁵ Jusqu'en 1991, plusieurs milliers d'acquisitions de la nationalité s'effectuaient suite à un mariage entre une femme de nationalité étrangère et un homme de nationalité suisse.

Graphique 1 Comparaison du nombre observé des naturalisations avec les effectifs proposés dans le cadre des scénarios démographiques de l'OFS.



Sources : OFS 1992, 1996 et 2001

dans le futur des effectifs de Suisses et d'étrangers. L'évolution du nombre de naturalisations observées en Suisse depuis l'an 2000 dépasse largement les pronostics des projections démographiques récentes, puisque l'on compte quelque 25 600 naturalisations enregistrées en Suisse, alors que l'on en attendait environ 22 000.

Notons que dès le début des années 1990, la capacité de prédiction en la matière a montré certaines limites, puisque les effectifs des naturalisés ont toujours été sous-estimés. C'est le cas en particulier des projections effectuées en 1991 qui prévoyaient un effectif de naturalisés inférieur à 15 000 pour l'an 2000 ou encore des projections 1995 qui n'ont pas su prévoir la forte augmentation de la naturalisation faisant

suite au changement de loi de 1992. La comparaison de la réalité observée avec les différentes projections démographiques montre donc que les prévisions effectuées sont toujours restées très prudentes [voir Graphique 1].

On peut expliquer cette imprécision par deux facteurs : d'une part, la difficulté de dégager un cadre conceptuel permettant de modéliser l'évolution de la naturalisation, tant les facteurs explicatifs sont nombreux ; d'autre part, la prudence des estimations de l'impact des changements de loi – que ce soit la révision de la loi en 1992 ou l'accès à la double nationalité pour les ressortissants de certains pays telle l'Italie – sur l'évolution du phénomène de la naturalisation.

Afin de pouvoir élaborer des hypothèses plus précises sur le nombre de naturalisés au moment de l'élaboration de scénarios démographiques, il convient donc de mieux cerner les facteurs intervenant sur le phénomène et de mieux décrire les impacts des processus politiques. Dans ce contexte, nous passons en revue ci-après les différents facteurs susceptibles de jouer un rôle.

3.2 Les facteurs intervenant sur les taux de naturalisation

Outre le sexe et l'âge, qui jouent un rôle très étroit sur la demande et l'obtention de la naturalisation, la problématique de l'acquisition de la citoyenneté suisse se réfère avant tout à quatre facteurs directs : le contexte juridique (communal, cantonal et fédéral), la nationalité d'origine, le statut migratoire (lieu de naissance et durée de séjour), et le statut matrimonial (y compris la nationalité de l'éventuel partenaire). Ces facteurs peuvent intervenir directement sur l'offre de naturalisation : accès à la naturalisation facilitée ou à des procédures moins contraignantes, possibilité de conserver la nationalité d'origine, par exemple. Ils traduisent aussi une multitude de dimensions « indirectes » et non mesurables, de nature à la fois symbolique (signification symbolique de la nationalité suisse pour l'individu) et instrumentale (rôle du passeport dans la vie quotidienne, l'accès à un travail, un logement, etc.), intervenant dans le choix ou non de demander la naturalisation et accessoirement dans le résultat de la demande.¹⁶ L'analyse des données empiriques se situe nécessairement au niveau des facteurs directs, et peut plus difficilement

porter sur les facteurs individuels, familiaux ou communautaires qui agissent indirectement dans le choix ou non de la naturalisation. Nous passons pour cette raison en revue ces quatre groupes de facteurs.

Les législations nationales et cantonales

Législations nationales

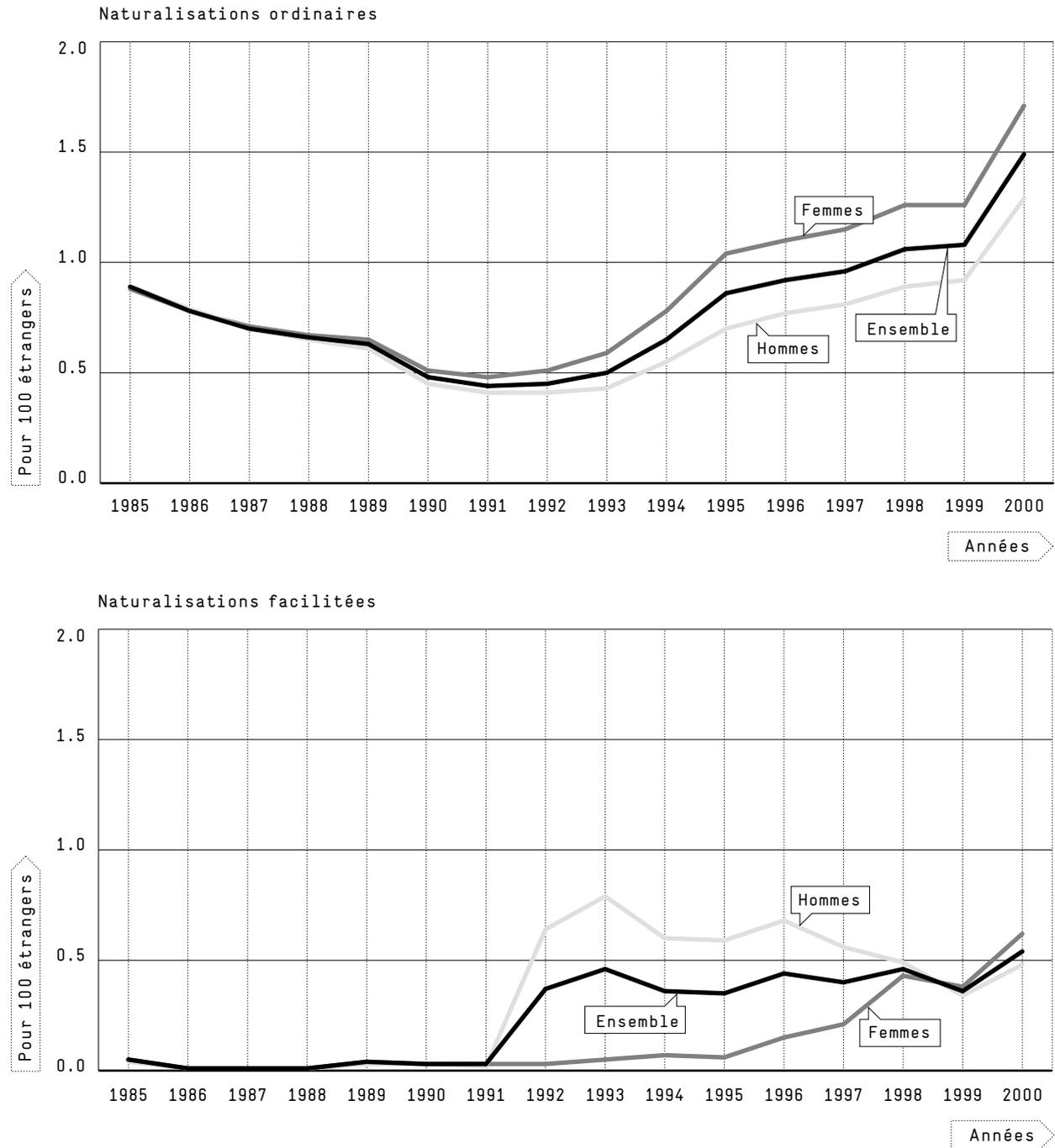
Les taux de naturalisation ont dans le passé été très étroitement influencés par les modifications de la loi sur la nationalité (LN), par exemple en 1953 au moment de la réintégration de la nationalité pour les Suissesses ayant perdu la citoyenneté suisse lors du mariage avec un étranger, ou en 1978, au moment de la reconnaissance de citoyenneté des enfants de femmes suisses mariées à un étranger.

Contrairement à ces deux changements, la troisième et dernière modification d'envergure, la révision de 1992 présentée précédemment, a eu un effet certes moins impressionnant sur les taux de naturalisation, mais cet effet a été durable, puisqu'il s'est traduit par une augmentation continue des taux de naturalisation ordinaire [voir Graphique 2]. Les taux de naturalisation facilitée, qui concernent en grande majorité des étrangers mariés avec un Suisse ou une Suissesse, semblent s'être quant à eux stabilisés depuis 1992 à un niveau proche d'une naturalisation pour 200 étrangers (0,5 %).

Le rôle de la législation sur cette augmentation ressort clairement, ainsi que le confirment les analyses menées quelques années après la révision de la loi en 1992 [PIGUET et WANNER 2000; WANNER 1997 et 1998; pour Genève: PAULI 1993]. La révision de la loi a provoqué à la fois des effets de rattrapage (personnes ayant attendu l'introduction de la nouvelle loi pour demander la naturalisation) et des changements de comportements. Les effets de rattrapage ont concerné surtout les hommes mariés à une Suissesse; les changements de comportements vis-à-vis de la

¹⁶ Aucune information statistique n'est pour l'instant disponible concernant l'effectif des personnes déposant une demande de naturalisation, ni sur les résultats des demandes (acceptation ou échec). L'approche adoptée ici se réfère uniquement aux naturalisations accordées.

Graphique 2 Evolution des taux de naturalisation ordinaire et facilitée, 1985-2000.



Source : PIGUET et WANNER, 2000 – Taux bruts, remis à jour par nos soins.

naturalisation ont été observés en particulier parmi les femmes adultes. Pour les jeunes adultes nés ou scolarisés en Suisse, la naturalisation ayant été rendue plus attractive quelques années après l'introduction de la nouvelle loi suite à des aménagements cantonaux, les taux ont également augmenté.

Dans une optique prospective, l'analyse de l'évolution des taux de naturalisation suite à l'introduction de la révision 1992 apporte quelques enseignements utiles sur les conséquences possibles d'une nouvelle révision de la LN. On peut en effet vérifier, à partir de cette expérience, qu'une simplification de la procédure de naturalisation a un effet positif sur l'effectif des naturalisés. Il est cependant nécessaire de mentionner que la révision 1992 a coïncidé avec quatre autres facteurs ayant également pu modifier les taux de naturalisation :

- (1) l'accès pour un certain nombre de ressortissants étrangers, en particulier les Italiens, au principe de la double nationalité;
- (2) un contexte économique difficile durant le milieu des années 1990 qui a pu intervenir de manière variable sur le nombre de demandes de naturalisation [KREIS et KURY 1996];
- (3) un vote négatif en 1992 sur l'intégration de la Suisse à l'Espace économique européen, qui a très certainement eu des effets indirects sur la naturalisation en éloignant l'accès à la libre circulation des personnes pour les citoyens suisses;
- (4) des flux migratoires qui se sont largement diversifiés tant au niveau de leur composition que de leurs raisons d'être [HAUG et al., 2002].

Les évolutions des taux au cours de la décennie 1990–2000 représentent pour ces raisons un exemple intéressant. Il illustre en effet la mise en place de comportements de naturalisation qui s'écartent de ceux observés jusque dans les années

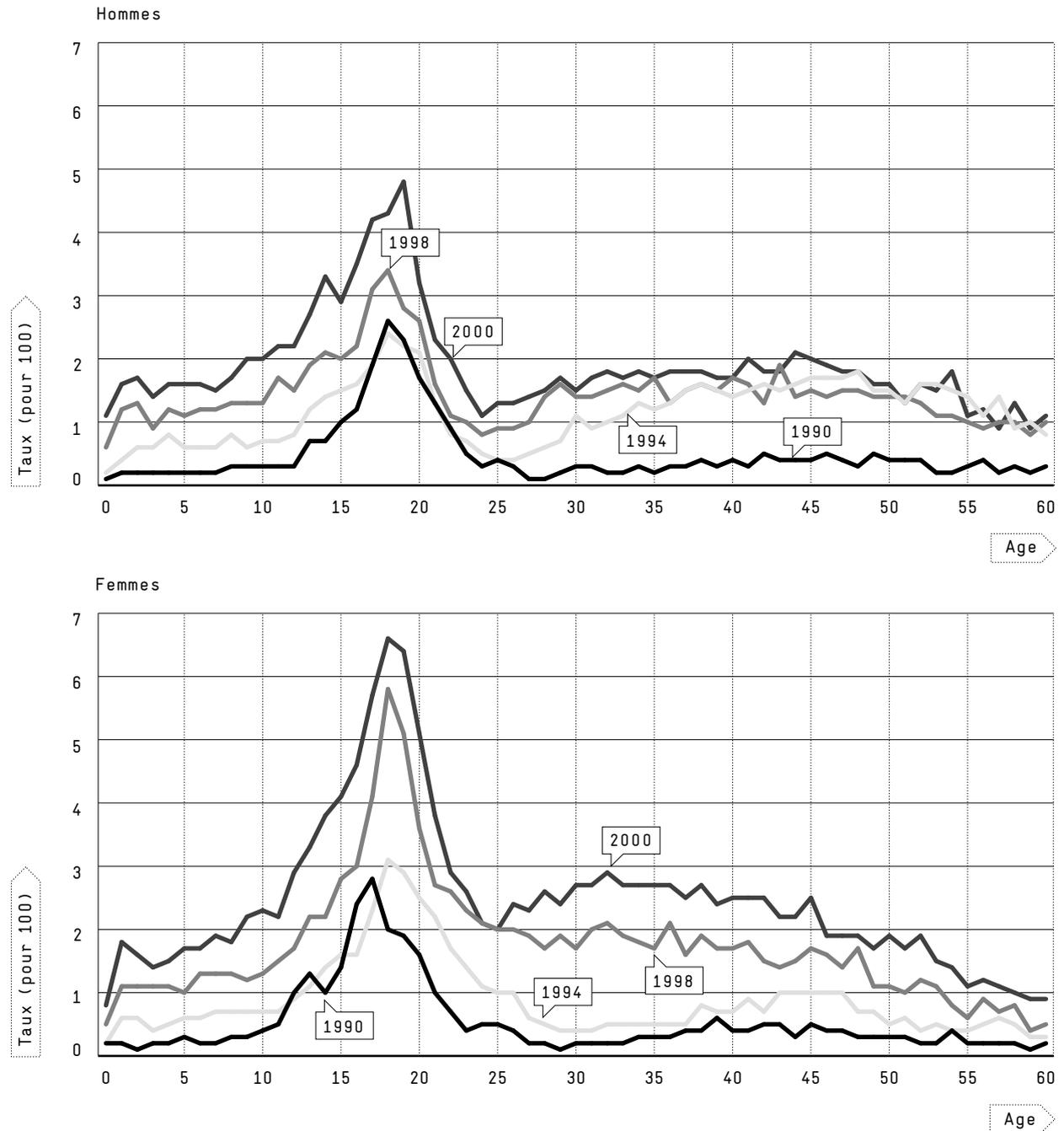
1980, puisqu'ils ne sont plus seulement influencés par un changement législatif, mais aussi par un contexte socio-économique et politique en mutation.

Le Graphique 3 montre à ce propos le rôle de la révision de 1992 et des changements socio-politiques sur les taux de naturalisation par âge. Les taux par âge sont présentés pour différentes années, pour les hommes et pour les femmes. Chez les hommes, ce sont en particulier les adultes âgés de 30 à 60 ans qui ont vu leur taux augmenter. Cette augmentation se réfère, dans un certain nombre de cas, à des hommes mariés à une Suisseuse, qui ont très clairement profité de l'introduction de la procédure de naturalisation facilitée pour les conjoints d'une Suisseuse. Dans d'autres cas, il s'agit de naturalisations ordinaires, survenues souvent – mais pas systématiquement – parmi la deuxième génération, chez des hommes ayant conservé jusqu'alors la nationalité d'origine.

Le changement de loi semble avoir clairement été interprété comme un signe d'encouragement à demander la nationalité. Il est probable aussi que l'assouplissement des règles concernant les émoluments et les conditions à remplir pour la deuxième génération d'immigrés a joué un rôle, même si des données cantonales montrent que les variations dans les taux de naturalisation ne peuvent que très partiellement être expliquées par la présence ou non de procédures facilitées dans chaque canton [PIGUET et WANNER 2000].

Pour les femmes, on peut observer une augmentation particulièrement rapide des taux entre l'âge de 15 et 25 ans et aussi, dans une moindre mesure, aux autres âges adultes. Le pic entre l'âge de 15 et 25 ans s'explique très certainement par la suppression de l'acquisition automatique de la nationalité en cas de mariage avec un Suisse. Jusqu'en 1991, cette disposition a eu pour effet de limiter, dans une certaine mesure, l'attrait

Graphique 3 Evolution des taux de naturalisation selon l'âge



Source : Calculs des auteurs, Statistique PETRA/OFS

de la naturalisation des jeunes femmes étrangères: certaines femmes hésitaient à s'engager dans le long processus de naturalisation ordinaire, alors que la probabilité de se marier avec un Suisse était réelle, la mixité des mariages étant relativement élevée en Suisse pour les femmes de la deuxième génération [ZINGG 1997; WANNER 2001]. L'accroissement des taux de naturalisation aux âges compris entre 30 et 39 ans, observé entre 1994 et 1998 s'explique quant à lui par les naturalisations facilitées.

Le fait que la naturalisation devienne progressivement plus fréquente parmi les adultes étrangers entraîne, dans la mesure où le choix est souvent familial, une naturalisation également plus fréquente des enfants, que l'on peut facilement observer, en particulier lorsqu'ils sont âgés de 5 à 15 ans.

Le Graphique 3 illustre par ailleurs les différences dans les taux de naturalisation des hommes et des femmes, en particulier entre les âges de 15 à 25 ans. Les contraintes liées à la naturalisation pour l'homme – service militaire par exemple – expliquent probablement une partie de ces différences. Le sentiment d'appartenance à la communauté d'origine, qui est vraisemblablement plus important chez l'homme que chez la femme, pourrait aussi être une explication.

La révision de la loi sur la nationalité de 1992 n'a pas bouleversé la structure par âge des naturalisés, puisque les niveaux de naturalisation actuels sont les plus élevés parmi les adolescents et les jeunes adultes, ce qui était déjà le cas dans le passé. La naturalisation s'organise selon une logique étroitement associée à l'âge, et ce sont généralement les plus jeunes qui demandent la nationalité suisse. Les effectifs annuels de naturalisés qui seront observés dans le futur dépendront donc encore étroitement de la structure par âge des étrangers ayant rempli les

critères leur permettant de déposer une demande de naturalisation.

Une question essentielle émerge à ce propos: dans quelle mesure la législation en discussion, qui vise à intervenir sur des âges compris entre 15 et 24 ans en offrant des conditions facilitées, pourrait encore influencer à la hausse les niveaux de naturalisation déjà élevés observés à ces âges? La réponse à cette question reste au stade des hypothèses, mais on peut penser que l'introduction de la clause visant à favoriser la naturalisation lorsqu'elle survient entre les âges de 15 à 24 ans aura pour effet d'accentuer encore la forme accidentée de la structure par âge des naturalisés.

Législations cantonales et communales

Les comportements de naturalisation dans les divers cadres législatifs cantonaux et régionaux ont donné lieu à différentes études en relation avec les procédures cantonales introduites au cours des années 1990 et les pratiques communales qui peuvent grandement varier d'un endroit à l'autre [STEINER et WICKER 2000; PIGUET et WANNER 2000]. Ces études ont mis en évidence le fait que, bien qu'une discrimination fondée sur l'appartenance nationale existe dans certaines communes, que ce soit au moment de l'introduction de la requête ou de l'attribution ou non de la nationalité suisse, cette discrimination ne peut pas être mise en relation avec l'évolution des taux de naturalisation communaux.

De même, bien que les pratiques soient parfois différentes d'une commune à l'autre, elles peuvent difficilement être mises en relation avec les taux de naturalisations observés à l'échelle communale. Ceux-ci sont en effet influencés par de trop nombreux critères individuels, familiaux, communautaires et environnementaux pour être étroitement dépendants des pratiques locales.

On observera cependant que l'accès à la naturalisation est plus ou moins restreint suivant la commune. Certains comportements spécifiques de naturalisations de la part de collectivités étrangères dans des communes ou cantons, reflets des procédures de naturalisation communales ou cantonales, peuvent alors avoir un effet indirect sur les taux de naturalisation pour l'ensemble de la Suisse. Ainsi, les communautés les plus stigmatisées par l'opinion publique et les plus susceptibles de subir un refus lorsque la naturalisation est soumise à une votation (communautés de l'ex-Yougoslavie ou de la Turquie par exemple) ont vu leurs taux de naturalisation se stabiliser en Suisse, en raison probablement de la crainte d'un échec [PIGUET et WANNER 2000].

Les niveaux cantonaux de naturalisation n'ont également pas pu être mis en relation avec les politiques cantonales spécifiques en matière d'émoluments ou de règles concernant la durée de séjour. Cela est peut-être dû au fait que les données disponibles ne permettent pas une analyse très précise des effets des législations cantonales, susceptibles de se modifier rapidement : aucune information n'est en particulier disponible dans la statistique de la naturalisation sur la date de dépôt de la candidature, sur la durée avant l'obtention de la naturalisation et sur le nombre de refus essuyés dans chaque canton.

La nationalité d'origine

Parce qu'elle est un indicateur de l'attachement de l'étranger au pays d'origine et de ses éventuels projets de retour, la nationalité d'origine est l'un des facteurs essentiels expliquant les comportements de naturalisation. On peut distinguer pratiquement autant de profils de naturalisation qu'il y a de communautés étrangères en Suisse. Cependant trois schémas généraux peuvent être mis en évidence :

- Les ressortissants des pays de l'Europe communautaire qui n'acceptent pas – encore – le principe de la double nationalité (Espagne ou Allemagne, par exemple) : pour ces ressortissants, les taux de naturalisation sont faibles et parfois en diminution : la naturalisation peut limiter l'accès à court terme à la libre circulation des personnes en Europe. Ce sont plutôt les jeunes adultes de la deuxième génération, sans projet de retour, qui sont les candidats les plus fréquents.

Ces communautés étrangères semblent peu « sensibles » aux changements de législation. Cependant, elles sont susceptibles de vivre une forte augmentation de la naturalisation si le principe de la double nationalité devait entrer en vigueur.

- Les ressortissants de pays de l'Europe communautaire qui acceptent la double nationalité (France ou Italie, par exemple), pour lesquels on observe généralement des taux de naturalisation situés à un niveau intermédiaire, mais avec de grandes variations (2,16 % en France contre 0,87 % en Italie entre 1992 et 1998, par exemple – PIGUET et WANNER, 2000). Ce sont également les jeunes adultes qui demandent la naturalisation, mais aussi, dans le cas des Italiens, des personnes plus âgées, mariées à un conjoint suisse.

Ces pays sont sensibles à la législation en vigueur. L'Italie illustre bien le rôle de la double nationalité sur la naturalisation : le taux de la période 1985-91 a été multiplié par trois durant la période 1992-98 suite à l'introduction, en 1992, de la possibilité de conserver le passeport d'origine.

Ces communautés étrangères pourraient à l'avenir modifier sensiblement leurs comportements de naturalisation suite aux changements de procédure

discutés actuellement et qui vont dans le sens d'une naturalisation facilitée et moins coûteuse.

- Les ressortissants des pays hors Europe communautaire, pour qui la naturalisation paraît assurer une sécurité de résidence¹⁷ et une garantie d'accès au marché du travail en Suisse et à moyen terme au marché du travail européen. La possibilité d'acquérir la nationalité suisse peut alors être vue comme une opportunité d'assurer une présence de longue durée en Suisse, en évitant les tracas liés à la possession d'une nationalité étrangère hors Communauté européenne (visas en cas de déplacement à l'étranger, etc.).

L'attachement au pays d'origine reste cependant un frein à la naturalisation, en particulier pour les ressortissants des pays industrialisés non européens (Canada, Etats-Unis, etc.). Les taux, en moyenne élevés, montrent alors des variations importantes: pour la période 1992-1998, ils passent de 2,5 pour cent pour les personnes originaires d'Océanie à plus de 10 pour cent pour celles provenant du Vietnam [PIGUET et WANNER 2000].

La procédure contraignante ne paraît pas être un frein pour les membres de ces nationalités qui, à l'exception des ressortissants de l'Amérique du Nord, demandent fréquemment la nationalité. Par contre, on suspecte, parmi certains groupes victimes de pratiques discriminatoires, une hésitation à poser une candidature au passeport suisse, un éventuel refus pouvant être vécu douloureusement par la personne. Les changements législatifs gardent donc globalement une portée

limitée, mais des outils juridiques visant à freiner les pratiques discriminatoires pourraient avoir un effet positif sur le nombre de demandes de naturalisation.

Les effets d'un changement de loi sur les comportements de naturalisation des communautés nationales peuvent être appréhendés en comparant les taux de naturalisation avant et après la révision de 1992. Le Tableau 3 présente les taux bruts de naturalisation (ordinaire et facilitée) pour deux périodes (1988-91 et 1997-2000) pour les principales communautés concernées par la naturalisation, ainsi que le taux d'accroissement entre ces deux périodes.

Les ressortissants des pays germanophones présentent la particularité d'avoir vu leurs taux bruts de naturalisation diminuer entre les deux périodes, alors que pour les ressortissants des autres pays de l'Europe communautaire, les taux ont été multipliés par un facteur compris entre 2 et 5, voire de 8 pour les Portugais (ce dernier groupe gardant toutefois des taux de naturalisation faibles). Pour les ressortissants des autres pays, l'accroissement des taux entre les deux périodes est variable: il est très élevé dans les pays à forte mixité de mariage, qui ont bénéficié de la naturalisation facilitée. Il paraît légèrement plus faible dans les principales communautés asiatiques par rapport aux pays européens non communautaires, africains ou du continent américain.

Relevons par ailleurs qu'à l'échelle des nationalités, les communautés françaises, ex-yougoslaves et chiliennes montraient en 1985-1991 un niveau de naturalisation ordinaire beaucoup plus élevé chez les hommes que chez les femmes [PIGUET et WANNER 2000]; les communautés italiennes et allemandes montraient un niveau de naturalisation similaire pour les deux sexes. Pour la période 1992-1998, aucune des principales nationalités représentées en

¹⁷ Le permis d'établissement (permis C), bien qu'il soit le plus favorable à un séjour de longue durée, ne garantit en effet pas systématiquement que ce séjour puisse se poursuivre sur le territoire suisse. Les aléas de la vie (maladie, incapacité, divorce, veuvage) peuvent dans certains cas entraîner un non-renouvellement du permis C.

Suisse ne présente un niveau de naturalisation plus élevé chez les hommes que chez les femmes.

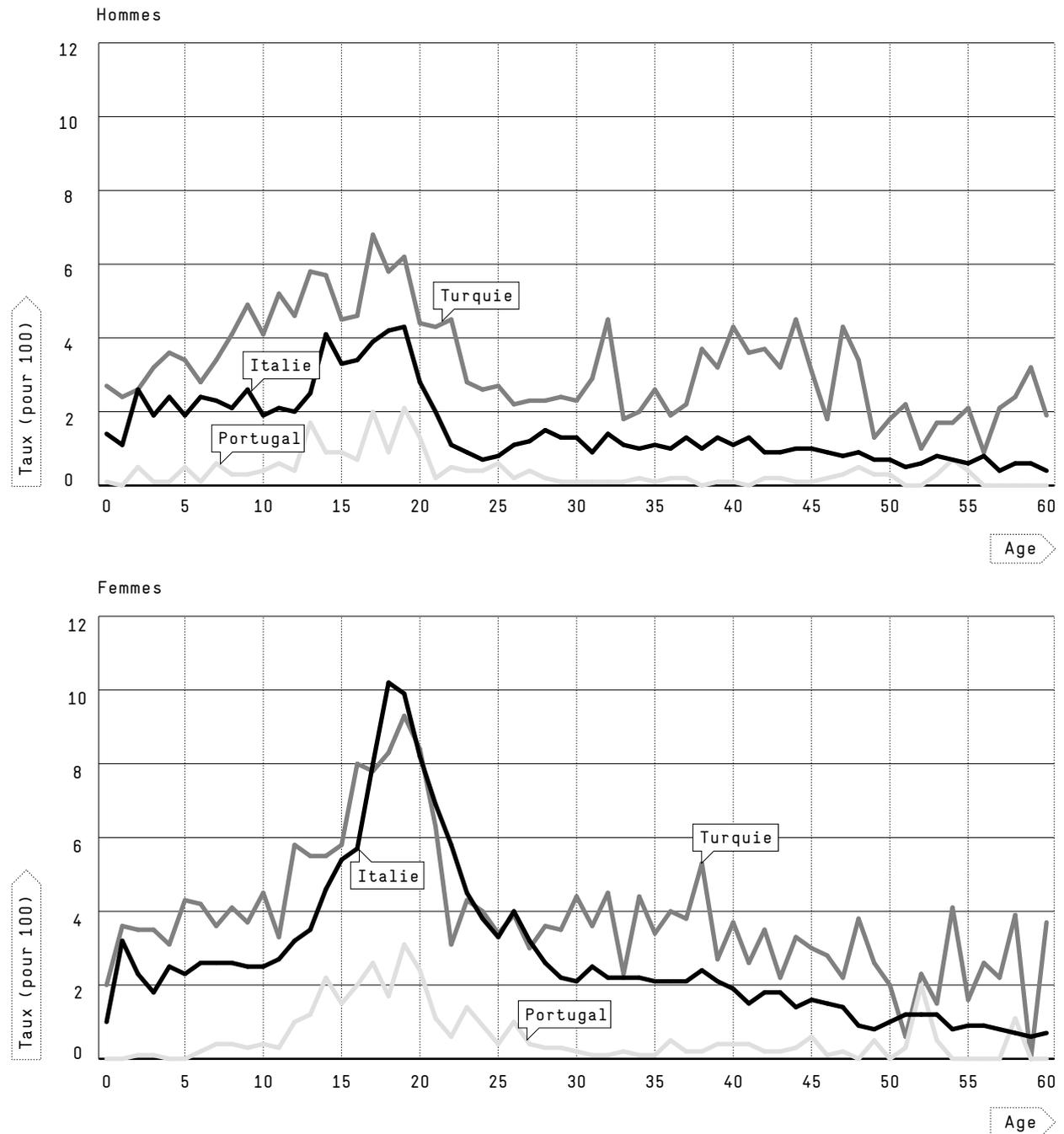
Ce sont surtout les Espagnols, Portugais, Chiliens et, dans une moindre mesure, les Italiens qui montrent de très fortes variations de taux selon le sexe et un niveau élevé de naturalisation féminine : le sentiment d'appartenance au pays d'origine semble rester très

Tableau 3 Taux de naturalisation en 1989-91 et en 1997-2000 et taux de croissance annuel, selon le sexe et la nationalité, pour les principales nationalités concernées par la naturalisation.

	HOMMES					FEMMES				
	EFFECTIF		TAUX BRUT		TAUX D'ACCROISS. (%)	EFFECTIF		TAUX BRUT		TAUX D'ACCROISS. (%)
	1988- 1991	1997- 2000	1988- 1991	1997- 2000		1988- 1991	1997- 2000	1988- 1991	1997- 2000	
ALLEMAGNE	1 700	1 137	0,9	0,5	-42,8	1 371	1 029	0,9	0,6	-38,7
AUTRICHE	584	359	0,9	0,6	-33,7	509	363	1,1	0,7	-31,7
ESPAGNE	599	983	0,2	0,5	110,4	665	1 423	0,3	0,9	173,1
EX-YOUGOSLAVIE	919	2 015	0,4	1,0	181,4	818	1 858	0,4	1,0	169,9
FRANCE	882	2 255	0,8	1,9	133,3	657	1 977	0,7	1,9	152,0
GRÈCE	192	366	1,0	2,5	149,2	194	376	1,3	3,5	156,9
ITALIE	2 870	10 864	0,3	1,4	330,7	2 650	11 708	0,4	2,0	406,3
POLOGNE	189	593	1,9	8,5	358,7	168	692	1,8	7,5	310,0
PORTUGAL	48	726	0,0	0,3	692,7	61	1 134	0,1	0,4	771,6
ROUMANIE	153	302	3,5	9,0	156,9	154	399	3,3	7,0	115,4
ROYAUME-UNI	154	603	0,4	1,4	243,7	167	510	0,6	1,6	168,7
TURQUIE	465	4 805	0,3	2,8	706,7	408	4 461	0,4	3,0	728,7
MAROC	97	472	1,5	5,5	268,3	28	465	1,4	4,4	211,7
BRÉSIL	19	186	0,5	2,7	414,3	11	682	0,3	3,4	1 073,5
ETATS-UNIS	63	379	0,3	1,6	426,5	67	361	0,4	1,7	326,2
PÉROU	13	171	0,7	5,5	671,9	13	345	0,9	5,7	558,2
RÉP. DOMINICAINE	1	107	0,2	2,5	1 465,0	1	418	0,2	3,5	1 962,8
IRAN	167	461	2,6	7,0	174,2	141	371	3,0	6,8	126,6
PHILIPPINES	17	146	0,7	3,7	447,5	19	697	0,5	6,6	1 343,8
SRI LANKA	13	418	0,3	1,4	320,6	17	319	0,8	1,3	62,7
THAÏLANDE	6	111	0,4	2,7	598,1	7	777	0,4	5,3	1 296,4
VIETNAM	388	758	2,5	7,6	206,2	354	736	2,7	7,3	173,2

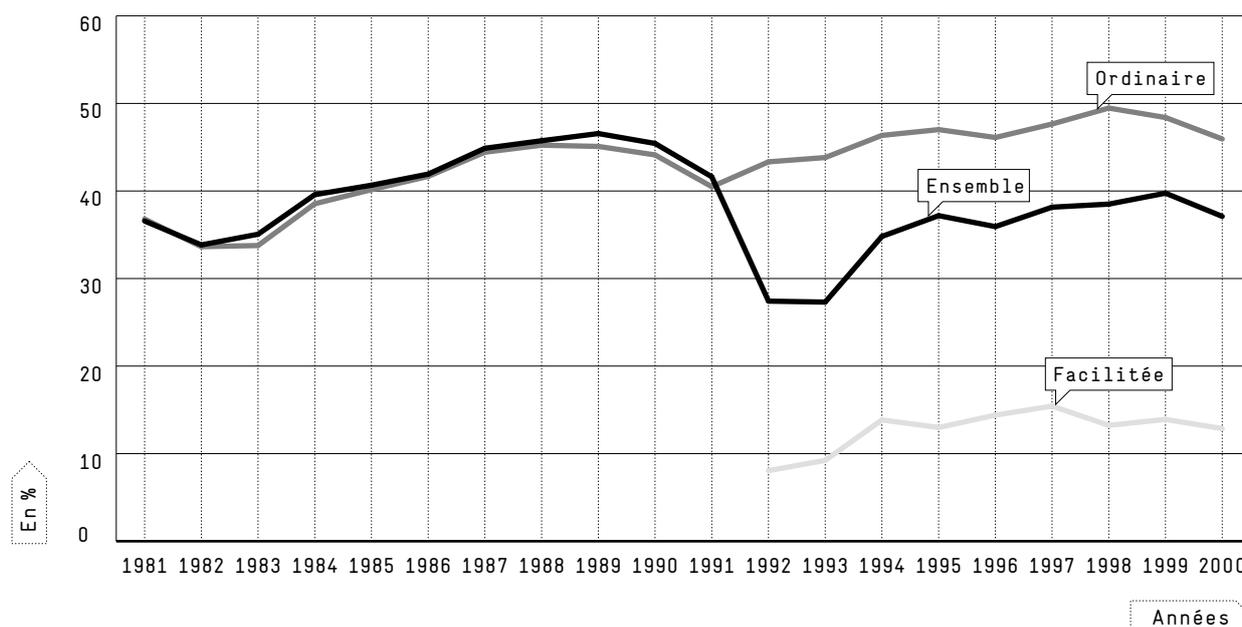
Sources: Données du Registre central des étrangers. Taux calculés par nos soins

Graphique 4 Taux de naturalisation ordinaire selon le sexe et l'âge, pour trois communautés : 2000



Sources : Calculs des auteurs selon les données PETRA/OFS

Graphique 5 Proportion, parmi les personnes naturalisées, d'étrangers nés en Suisse, selon la procédure



Source : Calculs des auteurs, données PETRA/OFS

fort pour les hommes de ces communautés, même après plus d'une décennie de présence en Suisse. Les pays germanophones et la France sont en revanche ceux où hommes et femmes se rapprochent le plus de la parité.

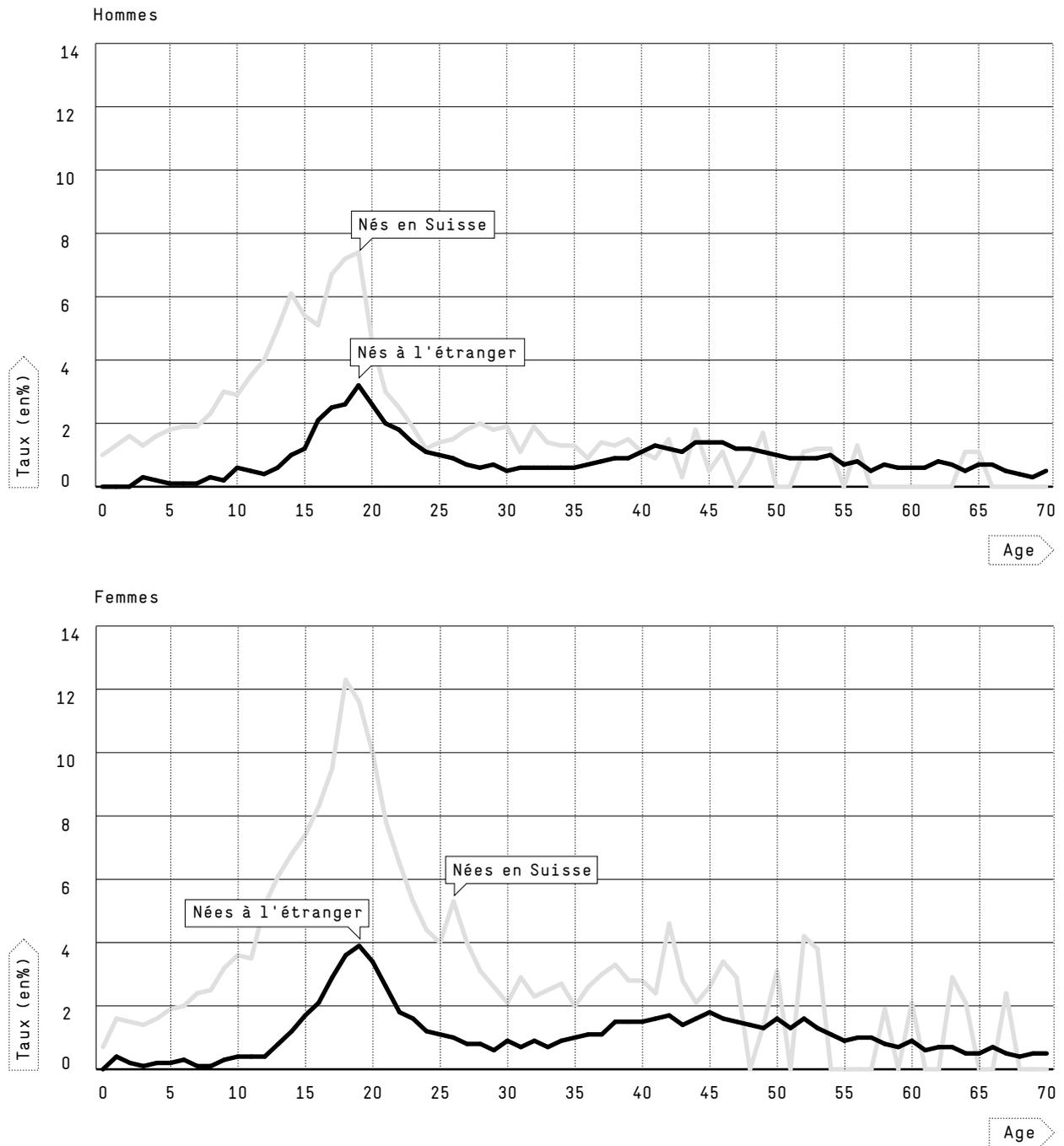
Le Graphique 4 illustre finalement les schémas de naturalisation ordinaire selon l'âge et le sexe pour trois communautés représentatives des groupes définis ci-dessus. Il met en évidence les très fortes différences dans les taux de naturalisation en fonction de l'appartenance communautaire. Ainsi, chez les femmes, l'Italie représente un exemple de naturalisation élevée parmi les jeunes de 15 à 24 ans, la plupart de seconde génération. En revanche, parmi les jeunes femmes originaires du Portugal, le

taux de naturalisation reste très faible quel que soit l'âge. Pour les femmes non-européennes, le taux de naturalisation est élevé non seulement chez les jeunes, mais aussi entre les âges de 40 et 60 ans. Les hommes présentent pour leur part des schémas de naturalisation ordinaire beaucoup moins diversifiés.

Le statut migratoire (lieu de naissance et la durée de séjour)

Tant en raison de la procédure que du caractère symbolique qu'elle revêt, la naturalisation concerne en premier lieu les personnes de nationalité étrangère ayant des liens étroits avec le pays d'accueil [AREND, 1990]. Le lieu de naissance et l'endroit où la personne grandit jouent, pour cette raison, un rôle essentiel. Ceci est vrai même avant 1992 et l'introduction de

Graphique 6 Taux de naturalisation selon le lieu de naissance, le sexe et l'âge, 2000



Sources : Calculs des auteurs selon les données PETRA/OFS

différentes procédures facilitées pour les étrangers scolarisés en Suisse.

Ainsi, en 1990, 45 pour cent des naturalisations concernaient des personnes nées en Suisse [proportion figurant en trait plein sur le Graphique 5], alors que seuls 22 pour cent des étrangers vivant en Suisse sont nés dans le pays. En 2000, près d'une naturalisation *ordinaire* sur deux concernait un étranger né en Suisse, contre une naturalisation *facilitée* sur six [voir Graphique 5]. L'introduction de la naturalisation facilitée en 1992 a donc eu pour conséquence de diminuer la part des naturalisations concernant la deuxième génération, en offrant un accès plus facile pour la première génération via la procédure facilitée pour les conjoints de Suisses.

Les taux bruts de naturalisation ordinaire de la deuxième génération étaient en 1990 de 0,95 pour cent contre 0,34 pour cent pour les personnes nées à l'étranger. La révision 1992 a permis d'accroître les taux de naturalisation ordinaire autant pour la première que pour la deuxième génération : en 1998, ces taux ont passé à 2,25 pour cent pour la deuxième génération et à 0,70 pour cent pour la première génération ; les taux de naturalisation facilitée se sont établis pour leur part à 0,52 pour cent pour la première génération, et à 0,26 pour cent pour la deuxième génération. Au total, la première génération a donc multiplié par 3,5 son taux de naturalisation ; la seconde génération par 2,6.

Ainsi, les taux de naturalisation, quel que soit l'âge, sont très supérieurs pour la deuxième génération d'immigrés par rapport à la première [Graphique 6].

La durée de la présence en Suisse est autre un élément déterminant le taux de naturalisation. Le choix de se naturaliser ou non se prend le plus souvent à une période charnière : pour la première génération

d'immigrés, la naturalisation survient le plus souvent après douze à quinze ans de présence, en d'autres termes dès le moment où il est possible d'acquérir la nationalité suisse. Au-delà de cette durée, les taux diminuent rapidement. Les personnes nées en Suisse, ainsi que les immigrés de première génération arrivés en Suisse durant l'enfance, attendent généralement l'âge de 20 ans pour demander la naturalisation. Il est plus rare de se naturaliser lorsque la durée de présence en Suisse dépasse vingt-cinq ans.

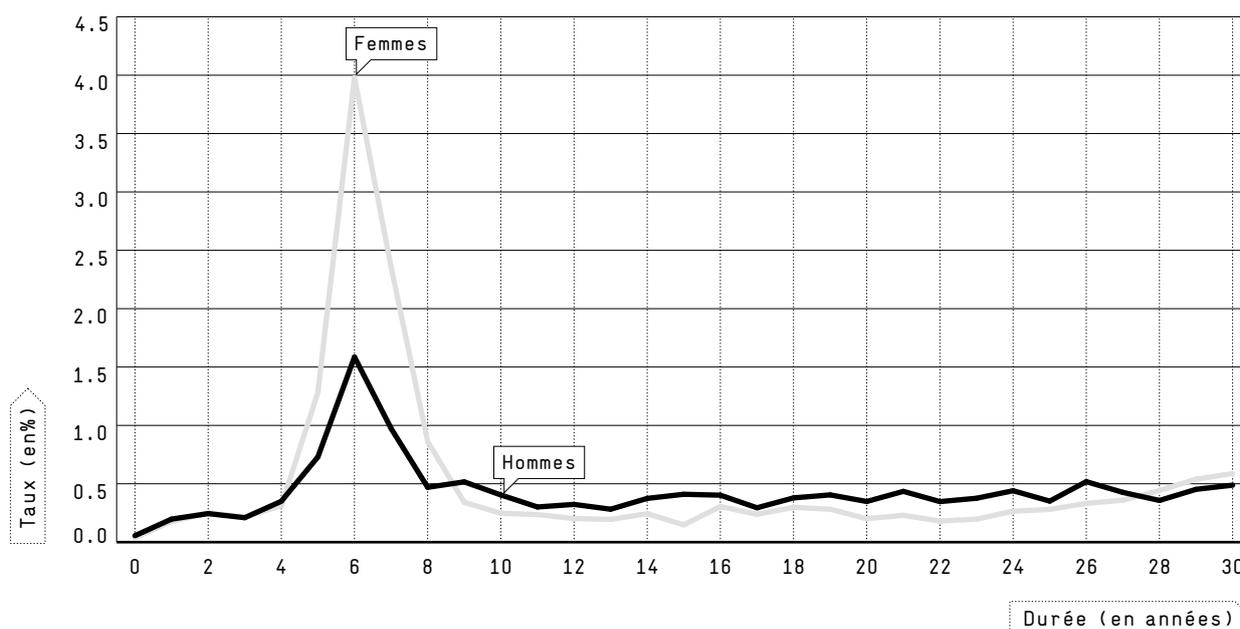
Pour la naturalisation facilitée, la demande s'effectue le plus souvent dès le moment où elle devient possible selon la loi. Le taux de naturalisation facilitée est ainsi très élevé autour de la sixième année de présence en Suisse [Graphique 7]. On relèvera les différences dans les taux entre hommes et femmes, les hommes étant, semble-t-il, plus attachés à la nationalité d'origine.

La nationalité de l'époux

Dans le passé, le fait d'épouser un homme suisse entraînait l'acquisition automatique de la nationalité. A partir de 1992, cela n'a plus été le cas, et le principe de la naturalisation facilitée s'applique désormais pour les femmes comme pour les hommes étrangers mariés à un conjoint suisse.

Actuellement, on compte entre 4500 et 6000 naturalisations facilitées pour environ 12 000 mariages annuels enregistrés entre partenaires suisses et étrangers. Le recours à la naturalisation facilitée est donc important, puisqu'il concerne probablement plus d'une personne étrangère sur deux. Dans ce contexte, on peut prévoir que la législation actuellement débattue n'aura pas d'influence sur la naturalisation facilitée pour les couples binationaux qui ont déjà recours très fréquemment à la naturalisation. Les tendances futures seront déterminées en premier lieu par les comportements des étrangers par rapport au mariage avec un Suisse ou une Suisseuse.

Graphique 7 Taux de naturalisation facilitée selon le sexe et la durée de présence, 1998



Sources: Calculs des auteurs selon les données PETRA/OFS

Ces comportements par rapport aux mariages interethniques varient en fonction de la nationalité. Les différentes études ayant traité de la question selon une approche ethnologique [ALBER et al. 2000] ou démographique [ZINGG 1997; WANNER 2001] montrent clairement des comportements variés observés en ce qui concerne le choix du conjoint, en fonction du lieu d'origine. Certaines communautés en Suisse – portugaises ou turques en particulier – se caractérisent par une faible proportion de mariages conclus avec des autochtones, tandis que d'autres – philippines, maghrébines – présentent une proportion élevée de mariages avec des Suisses. Les Italiens ou Espagnols se situent à un niveau intermédiaire.

En règle générale, un accroissement de la fréquence des mariages binationaux s'observe lorsque la

communauté s'installe dans la durée. Par ailleurs, le mariage mixte est plus élevé au sein de la deuxième génération. Nous verrons dans le chapitre suivant les évolutions attendues concernant les mariages entre deux nationalités.

3.3 Les autres facteurs individuels intervenant dans les processus de naturalisation

L'analyse des caractéristiques des personnes naturalisées par rapport à celles qui ne le sont pas représente un champ d'investigation utile pour répondre à la question: « pourquoi une personne décide-t-elle de

demander la nationalité suisse, tandis qu'une autre conserve sa nationalité ? »

Compte tenu des lacunes dans les informations disponibles, en particulier suite à l'absence de données d'enquêtes récentes, peu de tentatives ont été faites en Suisse pour analyser les caractéristiques individuelles des personnes naturalisées. On ne peut que mentionner deux études déjà anciennes : la première est celle de AREND [1990], portant sur 624 personnes naturalisées domiciliées en Suisse alémanique. Cette enquête non représentative se réfère à un échantillon à grande majorité masculine (85,1 % d'hommes) et de catégorie socio-professionnelle élevée. Il en ressort que la naturalisation se traduit par un sentiment d'appartenance à la nationalité suisse pour 29,8 pour cent des naturalisés, aux deux nationalités (Suisse et étrangère) pour 46,3 pour cent, le solde se considérant comme étant resté « étranger ».

Ce sont ceux qui partagent des racines culturelles avec la Suisse qui se sentent définitivement suisses au moment de la naturalisation, tandis que les Européens de l'Est (Tchèques et Hongrois) construisent une perception duale. Le fait de conserver des contacts étroits – en nombre de retours ou en termes de relation avec la famille et les amis restés au pays – reste vrai même après le changement de nationalité. De même, parmi ce qui a freiné les naturalisés dans la procédure figurent avant tout les lourdes taxes de naturalisation communales et cantonales et la durée de la procédure. La naturalisation facilitée était, à l'époque, une modification considérée comme indispensable. Aucune information comparative n'est disponible sur un échantillon de personnes ayant choisi de ne pas demander la naturalisation.

La seconde étude [BUHMANN 1993] repose sur les données de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) de 1991, portant sur 1 573 personnes naturalisées, 1 820 étrangers et 13 099 Suisses de naissance. L'échantillon des naturalisés était à majorité féminine (69,6 %), en raison de la législation sur le mariage entre un Suisse et une étrangère; les naturalisés étaient légèrement plus âgés que les étrangers non naturalisés et ils étaient présents en moyenne depuis plus longtemps en Suisse.

Au niveau des caractéristiques du marché du travail et toujours par rapport aux personnes de nationalité étrangère, les naturalisés étaient, selon cette étude, plus fréquemment actifs à temps partiel, exerçaient aussi plus souvent une activité indépendante et plus souvent dans le domaine des services. Ils semblaient aussi plus mobiles (durée de séjour plus courte) et leur revenu médian était plus élevé, à mi-chemin entre celui des étrangers et celui des Suisses.

Le rôle de ces caractéristiques sur la volonté ou non d'être naturalisé est cependant difficile à décrire, car elles se réfèrent à une période postérieure à l'éventuelle naturalisation. Le fait que les personnes naturalisées présentent un niveau de formation assez élevé, comparativement au groupe des étrangers non naturalisés, pourrait en revanche signifier un rôle positif de la formation sur la naturalisation.

Relevons par ailleurs qu'il est difficile de dire aujourd'hui si les facteurs individuels jouant un rôle sur la demande de naturalisation sont les mêmes aujourd'hui que ceux observés il y a plus d'une décennie. La situation actuelle est en effet plus difficile à décrire, les enquêtes plus récentes portant sur les personnes naturalisées n'étant pas encore analysées.

04/ Evolution de la naturalisation au cours des prochaines décennies : éléments prospectifs

Les analyses développées dans le chapitre précédent apportent quelques informations sur l'évolution possible de la naturalisation dans le contexte migratoire et politique actuel et futur, en fonction des flux migratoires attendus pour ces prochaines années.

L'analyse de la littérature empirique relative à la naturalisation et l'analyse des données statistiques donnent en effet quelques pistes pour évaluer le rôle des modifications de lois – en particulier celui de la révision de 1992 de la loi sur la nationalité – sur le nombre et le type de naturalisations. Ces analyses permettent d'interpréter le rôle des changements législatifs attendus pour les prochaines années en Suisse sur l'évolution du phénomène de la naturalisation. La question de la naturalisation nécessite cependant d'être traitée non seulement en fonction des changements de lois de naturalisation, mais aussi en tenant compte d'un contexte beaucoup plus large, en particulier en incluant d'autres facteurs externes pouvant jouer un rôle.

Ces facteurs sont d'ordre politique (pays accordant ou non la possibilité d'une double nationalité, évolution de la position de la Suisse face à l'Europe communautaire, entrée en vigueur de la libre circulation des personnes entre la Suisse et la Communauté européenne), économique (évolution de la conjoncture économique) ou migratoires (changements dans la composition des flux migratoires en direction de la Suisse). Les politiques migratoires dans leur ensemble peuvent en particulier jouer un rôle sur les niveaux de naturalisation. La nouvelle loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LETR) aurait en particulier, si elle était introduite, des conséquences inattendues sur la naturalisation. Nous discutons ces différents points de manière détaillée dans ce chapitre.

4.1 Impact des changements de lois concernant la naturalisation

Les relations entre la loi sur la nationalité et le nombre de naturalisations apparaissent évidentes, mais elles restent difficiles à mesurer précisément. Les différents aménagements de la LN peuvent conduire à une modification des taux de naturalisation, soit en agissant sur l'effectif des personnes « naturalisables » (effet d'« offre »), soit en influençant le nombre des demandes naturalisation parmi les personnes remplissant les critères (effet de « demande »). Ils peuvent surtout modifier le calendrier de la naturalisation.

En effet, comme on l'a déjà mentionné, l'introduction de la révision actuellement en discussion aura d'abord pour effet de réduire le délai d'attente précédant l'obtention du droit de déposer une naturalisation ordinaire, pour la première génération (passage de douze à huit ans). Ce changement aura certainement un impact sur le calendrier de la naturalisation, celle-ci survenant plus rapidement. Le même effet sera observé pour la deuxième génération. Ce changement dans le calendrier provoquera certainement une augmentation temporaire du nombre de naturalisés dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (effet de rattrapage).

Pour avoir une illustration de l'effet de la loi projetée sur la naturalisation, on peut s'intéresser au nombre des personnes « naturalisables » (effet d'offre). Celui-ci peut être estimé à partir des données du Registre central des étrangers. Le Tableau 4 décrit ainsi quel pourrait être l'effet de la nouvelle loi sur l'effectif de ces personnes, classées selon le statut de séjour. L'effectif estimé des personnes remplissant les conditions nécessaires au dépôt de la requête est

Tableau 4 Effectif des personnes pouvant demander la naturalisation, selon la loi en vigueur et le statut de séjour

ANNÉE	2001	
	LOI ACTUELLE	LOI PROJETÉE
1ÈRE GÉNÉRATION		
ADULTES MARIÉS AVEC UN(E) SUISSE, PRÉSENTS DEPUIS PLUS DE 5 ANS	70 900	70 900
ADULTES NON MARIÉS AVEC UN(E) SUISSE, PRÉSENTS DEPUIS + 12 ANS	460 800	460 800
ADULTES NON MARIÉS AVEC UN(E) SUISSE, PRÉSENTS DEPUIS 8-11 ANS		172 100
ENFANTS, 12 ANS EN SUISSE	2 300	2 300
ENFANTS, 8-11 ANS EN SUISSE		19 300
2E GÉNÉRATION		
ADULTES MARIÉS AVEC UN(E) SUISSE, PRÉSENTS DEPUIS PLUS DE 5 ANS	11 800	11 800
ADULTES NON MARIÉS AVEC UN(E) SUISSE, PRÉSENTS DEPUIS + 12 ANS	118 000	118 000
ADULTES NON MARIÉS AVEC UN(E) SUISSE, PRÉSENTS DEPUIS 8-11 ANS	800*	800
ENFANTS, 12 ANS EN SUISSE	73 900	73 900
ENFANTS, 8-11 ANS EN SUISSE		40 700
TOTAL	738 400	970 500
NON « NATURALISABLES »	680 700	448 600
ENSEMBLE DES ÉTRANGERS SELON LE RCE	1 419 100	1 419 100

* Pour autant que la durée totale dépasse douze ans

Source: Estimations des auteurs selon le Registre central des étrangers

selon la loi actuelle de 738 400 fin 2001. Cet effectif serait de 970 500 personnes (soit une augmentation de 31 %), toujours fin 2001, si la loi était introduite. L'augmentation de cet effectif s'expliquerait en premier lieu par l'accès à la nationalité après huit ans de présence en Suisse parmi les primo-migrants adultes (170 000 personnes concernées) et par leurs enfants (60 000 enfants concernés, dont deux-tiers nés en Suisse).

Ce groupe des « naturalisables » représente un élément clé de l'évolution du nombre de naturalisations. Entrent chaque année dans ce groupe les

personnes ayant nouvellement rempli les critères de séjour (par ex. personnes atteignant douze, respectivement huit ans pour les étrangers non mariés à un(e) partenaire de nationalité suisse). Sortent de ce groupe les émigrés, les personnes décédées et celles étant naturalisées. L'évolution de ce groupe dépend donc étroitement des flux migratoires.

Outre cet effet d'offre, l'introduction de la nouvelle loi aura par ailleurs un effet incitatif (effet de demande) sur la décision ou non de se naturaliser : la réduction des coûts de naturalisation, des procédures facilitées, la garantie d'un droit à la naturalisation et des possi-

bilités de recours en cas de refus apparaissent en effet comme des facteurs pouvant motiver la demande de naturalisation pour un certain nombre de personnes de la première ou de la deuxième génération. La révision de 1991 confirme d'ailleurs que celle-ci a été vécue par les populations étrangères comme une sorte d'« invitation » à demander la naturalisation. On peut donc s'attendre à une augmentation des taux de naturalisation au sein du groupe des « naturalisables », provoquée par la mise en place d'une loi plus avantageuse.

Outre les aspects « offre » et « demande », la révision actuellement discutée prévoit différentes mesures pouvant modifier la fréquence de la naturalisation. D'abord, elle tient mieux compte de la mobilité accrue des populations étrangères, puisque les étrangers ayant enregistré des changements de domicile en Suisse seraient moins pénalisés vis-à-vis de la naturalisation. Aujourd'hui, une personne vivant en Suisse depuis plus de douze ans peut, suivant sa trajectoire résidentielle en Suisse, ne pas avoir le droit de déposer sa demande, suite à des changements de domicile.¹⁸ Cette contrainte va disparaître, puisque les années passées dans un autre canton de la Suisse pourraient être partiellement prises en considération.

En termes d'impacts sur le nombre de naturalisations, ce changement aura cependant un rôle relativement limité : en effet, selon les données du Registre central des étrangers, le nombre de personnes au bénéfice d'un permis de séjour annuel (permis B) ou d'établissement (permis C) effectuant un changement de domicile entre deux cantons de la Suisse est plutôt faible, en particulier en raison du rôle des réglementations cantonales sur le permis de séjour.

Le débat sur la nouvelle révision de la loi a par ailleurs été souvent focalisé sur la question du *ius soli* pour la troisième génération, qui représente effectivement

un changement fondamental dans la philosophie de la citoyenneté en Suisse. Il convient cependant de noter que, selon les estimations effectuées, le nombre de nouveau-nés de la troisième génération est pour l'instant relativement faible en Suisse. Dans ce cas aussi, les données précises font défaut car le statut des parents n'est pas connu ni dans la statistique des naissances, ni dans le registre des étrangers. On peut pourtant estimer à environ 50 000 le nombre actuel de personnes de nationalité étrangère de la troisième génération – définie ici de manière plutôt restrictive comme étant les enfants d'une femme ou d'un homme nés en Suisse – et entre 3 000 et 4 000 le nombre annuel de nouveau-nés de la troisième génération.¹⁹ Ce nombre pourrait diminuer si la fréquence de la naturalisation parmi la deuxième génération augmente.

En conclusion, si l'impact d'un changement de loi sur la naturalisation peut difficilement être estimé précisément, certaines indications claires ressortent des tendances observées en Suisse au cours des années 1990. L'expérience de 1992 montre que ce sont surtout les taux de naturalisation *ordinaire* qui ont augmenté, passant de 0,5 pour cent à 1,5 pour cent, alors que les taux de naturalisation *facilitée* se sont stabilisés à 0,5 pour cent environ [PIGUET et WANNER 2000]. On peut penser que l'introduction de différents aménagements à l'échelle fédérale, mais aussi cantonale, a joué le rôle d'une « invitation » à se naturaliser pour une part de la population étrangère.

L'impact de la révision de 1992 s'est ainsi traduit par un changement de longue durée dans les com-

18 Quelques cantons se sont déjà adaptés à la mobilité intra-territoriale des personnes de nationalité étrangère : Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud et Zurich ont signé une convention allant dans ce sens.

19 Estimations des auteurs à partir des données du Registre central des étrangers et de la statistique des naissances vivantes.

portements vis-à-vis de la naturalisation pour de nombreuses collectivités étrangères, plutôt que par une adaptation limitée à quelques années. On peut donc suggérer que l'entrée en vigueur de la nouvelle révision modifiera également les comportements de naturalisation, allant dans le sens d'une « demande » accrue de la part des ressortissants étrangers remplissant les conditions nécessaires à la naturalisation.

4.2 Impact de la nouvelle loi sur le séjour et l'établissement des étrangers

La révision totale de la loi sur les étrangers est un deuxième élément susceptible de modifier profondément les caractéristiques de naturalisation des étrangers en Suisse. Cette révision repose sur les recommandations d'un groupe d'experts mandaté en 1998 par le Conseil fédéral, soumises à consultation en 2000. La révision est, à la fin 2002, encore au stade de projet. Elle présente pour première caractéristique de prendre en considération l'accord entre la Suisse et la Communauté européenne sur la libre circulation des personnes dans la formulation des politiques migratoires. Elle règle par ailleurs l'admission des personnes n'entrant pas dans le cadre de la libre circulation.

Pour les personnes hors Communauté européenne, l'admission présente comme particularités, selon les termes de la loi, d'être restreinte et réservée aux personnes présentant un niveau de qualification élevé. Un nouveau permis de courte durée (au maximum deux ans) est également prévu par la loi. L'objectif de ces deux mesures est de limiter la migration des personnes originaires d'un pays hors Communauté

européenne ou de limiter la durée de séjour en Suisse de ces personnes. La procédure de consultation a donné lieu à de nombreuses critiques et l'introduction future de cette révision sous sa forme actuelle n'est pas certaine. Dans une optique prospective, il convient néanmoins d'en tenir compte.

Si elle était introduite, une révision de ce type pourrait modifier profondément les effectifs de personnes naturalisées en Suisse. Cette loi présente en effet clairement une volonté de restreindre fortement l'installation de longue durée des personnes non citoyennes de l'Europe communautaire.

Telle qu'elle est actuellement formulée, la nouvelle loi conduira très certainement à une réduction du nombre de naturalisations : les collectivités nationales de l'Europe communautaire présentent en effet des taux de naturalisation faibles, qui ne devraient pas augmenter ; les collectivités non européennes à fort niveau de qualification (ressortissants de l'Amérique du Nord par exemple) se naturalisent rarement ; les ressortissants des collectivités n'appartenant pas à l'Europe communautaire qui ont joué le rôle de fournisseurs de main-d'œuvre souvent non qualifiée (Turquie, pays de l'ex-Yougoslavie) verront leur droit de séjour restreint et ne pourront en principe pas accéder au droit de naturalisation.

L'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les étrangers est donc un facteur qui doit être pris en compte lors de la formulation d'hypothèses de naturalisation, compte tenu du fait qu'il peut modifier profondément la fréquence de la naturalisation. Plus généralement, les lois sur le séjour et l'établissement des étrangers sont susceptibles de modifier rapidement les effectifs de naturalisés en agissant sur le nombre de personnes répondant aux critères nécessaires avant de poser une demande de naturalisation.

.....
**4.3 Impact des lois nationales
 concernant la perte de la nationalité**

Depuis le 1er janvier 1992, la Suisse autorise la double nationalité sans aucune restriction. Une personne acquérant la nationalité suisse ne doit donc plus renoncer à sa nationalité antérieure. Cependant, un certain nombre de pays prévoient encore la perte du droit de cité en cas d'acquisition *volontaire* de la citoyenneté suisse. C'est le cas par exemple de l'Espagne, de l'Allemagne ou de l'Autriche, pour n'évoquer que les principales communautés représentées en Suisse.²⁰ La perte de la nationalité d'origine a assurément longtemps constitué un frein à la demande de naturalisation pour les ressortissants de ces pays: non seulement ces personnes perdaient leur citoyenneté d'origine à laquelle ils pouvaient être plus ou moins attachés, mais ils perdaient également l'accès à la libre circulation des personnes dans l'Europe communautaire.

L'introduction progressive du droit de conserver sa nationalité d'origine en cas d'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère est attendue dans un certain nombre de pays, parmi ceux (environ 70) imposant toujours à leurs ressortissants la perte de la nationalité d'origine en cas de naturalisation suisse. On ne dispose cependant pas d'informations claires sur les changements de lois vis-à-vis de la deuxième nationalité attendus dans le futur dans ces pays.

Quoiqu'il en soit, la modification des règles concernant la perte de la nationalité d'origine aurait comme conséquence d'accroître le nombre de naturalisations suisses, en particulier pour les communautés où le désir de retour reste fortement ancré dans la conscience. L'exemple de la communauté italienne qui a pu, dès 1992, conserver la nationalité d'origine

en cas d'acquisition de la nationalité suisse, illustre bien le rôle que peut représenter cette possibilité sur le niveau des naturalisations: les Italiens ont en effet multiplié par quatre leurs taux de naturalisation entre les périodes 1989-91 et 1998-2000, les Italiennes par cinq. L'avenir de la naturalisation en Suisse dépendra donc aussi des changements de lois sur la citoyenneté dans les pays d'origine.

.....
**4.4 Impact de la diversification des
 flux migratoires**

La diversification des flux migratoires est une réalité en Suisse. Elle se caractérise par une diminution relative des immigrations de personnes en provenance des pays européens, et une diversité des régions de provenance. Elle s'explique en particulier par le tarissement des bassins traditionnels de recrutement (pays d'Europe méditerranéenne), par de nouvelles possibilités d'emplois pour les jeunes dans ces pays, et par l'accroissement des motifs et opportunités migratoires pour les ressortissants originaires des pays plus lointains (Europe de l'Est, Balkans, Asie, Amérique du Sud ou Afrique).

Ainsi, en 1981, l'immigration en provenance des pays de l'Europe communautaire était supérieure d'un tiers à celle en provenance du reste du monde. En 2000 en revanche, elle lui était inférieure dans la même proportion. (OFS 2001). Alors que la population de

20 Ce principe s'applique en cas de demande « volontaire » de naturalisation (et exclut donc l'acquisition de la nationalité suisse suite à la naissance ou, avant 1991, par mariage avec un conjoint de nationalité suisse). La liste complète des pays autorisant ou n'autorisant pas la double nationalité en cas de naturalisation peut être consultée à l'adresse http://www.etrangers.ch/einbuengerung/informationen/doppelbuengerrecht_f.asp

nationalité italienne et espagnole diminue régulièrement en Suisse (-20 % respectivement -15 % entre 1980 et 2000), celle originaire des Balkans (effectif multiplié par 5 entre 1980 et 2000) et des pays non européens (effectif multiplié par 2,5 durant la même période) augmente rapidement.

Ce changement dans la structure des flux migratoires et dans la répartition des migrations en fonction du pays d'origine devrait très certainement jouer un rôle au cours des prochaines décennies sur la fréquence et le nombre de naturalisations, pour autant que les politiques migratoires le permettent. Les analyses effectuées dans le chapitre précédent montrent en effet que les taux de naturalisation sont actuellement les plus importants parmi les nouvelles communautés migrantes. On peut donc s'attendre à un accroissement du nombre de naturalisation suite à la représentation plus importante des communautés des Balkans, de l'Europe de l'Est ou de l'Afrique dans les flux migratoires.

4.5 Mariages entre partenaires suisses et étrangers et naturalisation

Le mariage célébré entre un ou une partenaire de nationalité suisse et un ou une personne de nationalité étrangère autorise l'accès à la nationalité facilitée et réduit donc la durée d'attente précédant la possibilité de demander la nationalité suisse. L'évolution des mariages célébrés entre Suisses et étrangers pourrait jouer pour cette raison un rôle essentiel sur le nombre de personnes naturalisées.

Les données statistiques sont relativement pauvres pour ce qui est de l'évolution des mariages binationaux en Suisse, pour deux raisons: d'abord, la

majorité des mariages entre un conjoint suisse et un conjoint étranger célébrés à l'étranger échappent à la statistique de l'état civil. Ensuite, il n'est pas possible de faire la distinction entre, d'une part, le mariage d'une personne suisse d'origine avec une personne étrangère, et, d'autre part, un mariage entre deux personnes d'origine étrangère dont l'une a été naturalisée avant le mariage. Or, ces informations sont essentielles pour analyser l'impact que peut avoir le phénomène des mariages binationaux sur la naturalisation et la chronologie du mariage par rapport à celle de la naturalisation éventuelle.

On relèvera cependant que, parmi les quelque 40 000 mariages célébrés chaque année en Suisse, on comptait récemment plus de 10 000 mariages entre une personne de nationalité suisse et une personne de nationalité étrangère (plus de 7 000 mariages entre un Suisse et une ressortissante étrangère, 3 500 mariages entre une Suissesse et un ressortissant étranger). Le Registre central des étrangers indique pour sa part que fin 2001, quelque 125 600 personnes de nationalité étrangère sont mariées à une personne de nationalité suisse et peuvent donc accéder à la naturalisation facilitée dès la cinquième année de présence en Suisse et la troisième année de mariage.

Ce chiffre est en augmentation régulière (+5 000 par année). A l'avenir, avec l'accroissement observé de la durée de séjour des personnes étrangères, on peut s'attendre à ce que cette augmentation de la fréquence des mariages binationaux se poursuive. Elle pourrait donc avoir une incidence positive sur la naturalisation, en intervenant sur les naturalisations facilitées.

Dans le même temps, une proportion non chiffrable de mariages entre un conjoint suisse et un conjoint étranger implique un jeune de la deuxième, voire de la troisième génération n'ayant pas été naturalisé.

Dans la mesure où cette personne bénéficiera, avec la nouvelle révision de la loi, de procédures facilitées en situation pré-maritale, il sera probable qu'elle sera plus souvent naturalisée. On peut alors s'attendre à ce que le nombre de mariages entre un(e) Suisse(sse) et un(e) étranger(ère) diminue avec l'accès facilité à la naturalisation pour les jeunes de la deuxième génération âgés de 15 à 24 ans. Une substitution de la naturalisation facilitée suite à un mariage par une naturalisation de la deuxième génération devrait probablement résulter de la nouvelle loi. Un déplacement du calendrier de naturalisation se produira alors certainement.

4.6 Synthèse des tendances générales

Les différents éléments présentés ci-dessus montrent que la naturalisation pourra dans l'avenir évoluer en fonction de différents scénarios dont la probabilité d'occurrence dépend de l'introduction ou non des politiques en matière de séjour et de naturalisation et de l'évolution des flux migratoires à venir. Ces facteurs interviennent tant sur le nombre de personnes répondant aux conditions nécessaires pour faire la demande de naturalisation (les « naturalisables ») que sur la fréquence de la naturalisation dans le groupe de ces personnes.

La distinction entre première et seconde génération semble représenter une approche nécessaire pour comprendre l'évolution générale de la naturalisation au cours des prochaines années. Le modèle politique qui est en train de se mettre progressivement en place favorise très clairement la naturalisation de la deuxième génération, tout en limitant l'accès à la naturalisation pour la première génération.

Pour la première génération, l'introduction de la nouvelle loi ne devrait pas modifier sensiblement la probabilité de demander la naturalisation, car elle ne va pas intervenir fondamentalement dans le processus de naturalisation. En revanche, l'introduction de la nouvelle loi aura pour conséquence de modifier le calendrier de naturalisation suite à la diminution de la durée de résidence nécessaire. Cet effet de calendrier aura pour effet d'accroître durant quelques années le nombre de naturalisations au sein de la première génération.

On peut s'attendre en outre à ce que les taux de naturalisation de la première génération augmentent temporairement au cas où entrerait en vigueur, pour les différentes communautés, la possibilité de conserver leur nationalité d'origine. Ils devraient également augmenter pour les personnes d'origine non européenne, pour autant que ceux-ci puissent remplir les conditions nécessaires à la naturalisation, ce que la nouvelle loi sur les étrangers vise à restreindre strictement.

Pour la seconde génération, l'entrée en vigueur de la loi sur la nationalité devrait très certainement conduire à une augmentation des taux de naturalisation quelle que soit l'appartenance nationale, mais surtout mener à un changement dans les calendriers de naturalisation (celle-ci intervenant très certainement entre 15 et 24 ans). L'augmentation de la fréquence de la naturalisation devrait cependant être relativement faible parmi les ressortissants de pays qui excluraient la possibilité de conserver la nationalité d'origine, par exemple l'Espagne, et parmi les ressortissants ayant la volonté de rentrer un jour au pays (retour avec les parents). Elle devrait être plus importante pour les ressortissants non européens – qui pourraient accéder par la naturalisation au marché de l'emploi de la Communauté européenne – que pour les ressortissants des pays de la communauté européenne, pour

qui les avantages pratiques de la naturalisation seront moins marqués.

On peut penser en outre, qu'au sein de la première génération, tous les âges pourraient être concernées par une augmentation de la naturalisation. Pour la seconde génération, il est probable qu'en cas d'introduction de la nouvelle législation, un pic sera observé entre 15 et 24 ans.

Il est cependant mis en évidence que plusieurs facteurs non prévisibles peuvent jouer un rôle non négligeable sur l'évolution de la naturalisation, comme la situation internationale, la position de la Suisse face à l'Europe et au marché européen. Ces derniers facteurs obligent à une certaine retenue dans l'interprétation des résultats.

Bibliographie

- ACHERMANN C., GASS S. (à paraître). StaatsbürgerInnen werden SchweizerInnen machen: die Staatsbürgerschaft als Möglichkeit gesellschaftlicher Inklusion: eine empirische Studie zum Einbürgerungsprozess in der Stadt Basel. Zürich: Seismo Verlag.
- ALBER J-L, OSSIPOW L., OUTEMZABETH V., WALDIS B. (2000). Mariages tous azimuts/Paare und Grenzen: approches pluridisciplinaires des couples binationaux/Binationale Paare in pluridisziplinärer Perspektive. Fribourg: Editions universitaires, 319 p. (Studia ethnographica friburgensia; Bd. 23).
- AREND M. (1990), « La naturalisation vue par les naturalisés », in P. Centlivres (éd.), *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, Genève: Georg, 1990, 129–149.
- AREND M. (1991), *Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz*, Basel und Frankfurt am Main: Helbling & Lichtenhahn, 128.
- ARLETTAZ G. (1985), « La Suisse et la «question des étrangers» », in: *Etudes et sources*. Vol. 11. Berne, 83–180.
- ARLETTAZ G. ET AL. (1990) « Naturalisation, assimilation et nationalité Suisse. L'enjeu des années 1900–1930 », in P. Centlivres (éd.), *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle en Suisse*. Genève: Georg, 47–63.
- AUER A., VON ARX N. (2000) « Direkte Demokratie ohne Grenzen?: ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk », *Aktuelle juristische Praxis*, 8, 923–935.
- BENZ U. (1968), *Die ordentliche Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz*. Zürich: Schulthess.
- BONER B. (2000) *Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländern*. Bern: EKR.
- BOTSCHAFT ZUM BÜRGERRECHT FÜR JUNGE AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDER UND ZUR REVISION DES BÜRGERRECHTSGESETZEN (2002), *Revision der Bürgerrechtsgesetzen*, 89–90.
- BRUBAKER R. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- BUHMANN B. (1993), « Wer sind die eingebürgerten Schweizer? Eine Analyse auf Grund der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung », *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 129: 491–503.
- CALLOVI G. (1998), « La citoyenneté de l'Union et les migrations dans la nouvelle architecture de l'Union Européenne », in H.-R. Wicker (éd.), *Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität*, Bern: Haupt, 177–206.
- CENTLIVRES P. (éd.) (1990), *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle en Suisse*. Genève: Georg.
- D'AMATO G. (1997), « Gelebte Nation und Einwanderung: zur Trans-Nationalisierung von Nationalstaaten durch ImmigrantInnenpolitik am Beispiel der Schweiz », in H. Kleger (éd.), *Transnationale Staatsbürgerschaft*. Frankfurt am Main: Campus, 132–159.
- D'AMATO G. (2001), *Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Münster: Lit Verlag.
- DE RHAM G. (1990) « Naturalization: The Politics of Citizenship Acquisition », in Layton-Henry Z. (éd.) *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage, 158–185.
- DÜTSCHLER C. (1998) *Das Kreuz mit dem Pass. Die Protokolle der Schweizermacher*. Zürich: Limmat Verlag.
- EFMS (1995), *Staatsangehörigkeit und Einbürgerung*. Bamberg: EFMS
- FASEL D. (1989), *La naturalisation des étrangers: étude de droit fédéral et de droit vaudois*, Lausanne: Payot.
- HAUG W., SCHULER M., WANNER P (2002), *La*

- dynamique spatiale et structurelle de la population de la Suisse de 1990 à 2000, Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- HOTTELIER M. (1991), « Le nouveau droit de la nationalité Suisse », *Revue internationale de droit comparé*, 3, 565–584.
- KIENER R. (2000) « Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren », *Recht: Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis*. 18(5), 213–225.
- KLEGER H. (1997) *Transnationale Staatsbürgerschaft*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- KLEGER H., D'AMATO G. (1995) « Staatsbürgerschaft und Einbürgerung – oder: Wer ist ein Bürger? Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz », *Journal für Sozialforschung*, 35, 259–182.
- KREIS G., KURY P. (1996), *Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten*, Bern: Nationale Schweizerische UNESCO-Kommission.
- MÜNZ R., ULRICH R. (2001), *Alternative Bevölkerungsszenarien für die Schweiz*. Zurich: Avenir Suisse.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (1992). *Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 1991–2040*. Berne, Office fédéral de la statistique.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (1996), *Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 1995–2050*, Berne, Office fédéral de la statistique.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (2001), *La population étrangère en Suisse*. Edition 2001, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (2002), *Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 2000–2060*, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.
- PAULI P. (1993), « Acquisition de la nationalité suisse par des étrangers résidant dans le canton », *Aspects statistiques* no 93, Genève, novembre 1993, 25–29.
- PIGUET E., WANNER P. (2000), *Die Einbürgerungen in der Schweiz. Unterschiede zwischen Nationalitäten, Kantonen und Gemeinden, 1981–1998*, Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- PREUSS U. K. (1997), « Probleme eines Konzeptes europäischer Staatsbürgerschaft », in H. Kleger (éd.), *Transnationale Staatsbürgerschaft*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 249–270.
- PREVITALI A. (2000), « Naturalisation: sur quels critères? », in: *Plädoyer: revue juridique et politique* / hrsg, Demokratische Juristen der Schweiz, 3, 48–51.
- SGV (1998) *Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz*: Bern: Schweizerischer Gemeindeverband.
- STEINER P. WICKER H.R. (2000), *Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden*. Bern: EKR.
- WANNER P. (1997) « L'acquisition de la nationalité suisse: données historiques et tendances actuelles », *Demos*, 2, 1–18.
- WANNER P. (1998), « Les changements de nationalité des étrangers en Suisse: chronique statistique », *Revue européenne des migrations internationales*, 14, 185–201.
- WANNER P. (2001), *Immigration en Suisse: Situation et conséquences démographiques*, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.
- WEIL P. (2001), « Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen », in Christoph Conrad / Jürgen Kocka (éds.) *Staatsbürgerschaft in Europa*. Hamburg: Ed. Körber-Stiftung.
- WEISS N., ENGEL D., D'AMATO G. (1997) *Menschenrechte. Vorträge zu ausgewählten Fragen*. Berlin: Berlin Verlag.
- ZINGG W. (1997), « Heirat und Scheidung seit 1987 », *Demos* 4, 1–18.