

Naturalisation

L'accès difficile au
passeport suisse



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Impressum

Editeur © 2021 Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers

Auteurs Noémi Weber et Yael Hecke

Conception Yael Hecke, Michelle Truffer, Noémi Weber

Rédaction Tobias Heiniger, Laura Tommila, Ruth-Gaby Vermot

Traduction Olivier von Allmen

Illustrations Isabel Peterhans

Graphisme Paola Moriggia, grafik & webdesign, www.moriggia.ch

Impression AST & FISCHER AG, Berne

Tirage 1200 exemplaires en allemand / 300 en français

Contact Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers

Hallerstrasse 58, 3012 Berne

Tél: 031 381 45 40

info@beobachtungsstelle.ch

www.beobachtungsstelle.ch

Avant-propos

Qu'est-ce que les capuns ? Que voyez-vous quand vous regardez par la fenêtre du train entre Berne et Thoune ? Quels animaux partagent un enclos dans le Parc naturel et animalier de Goldau ? Quel est le sommet le plus connu du canton des Grisons ? Ce genre de questions arbitraires décide régulièrement dans la pratique si une personne est digne d'acquérir la nationalité suisse. Il s'agirait là pourtant en fait de la question de savoir si la personne appartient à la Suisse. Si elle a ici le centre de son existence, si elle est née ici ou a passé ici les années les plus importantes de sa vie.

Le présent rapport spécialisé éclaire ces contradictions et ces difficultés dans le droit suisse de la nationalité et décrit à l'aide d'exemples choisis quels défis les personnes qui souhaitent se faire naturaliser en Suisse doivent affronter. Ce faisant, le rapport parvient à montrer de manière imposante combien la procédure de naturalisation est complexe dans la pratique et que le droit de citoyenneté est encore souvent compris comme un privilège et un instrument d'exclusion et non pas comme un droit d'une personne individuelle à l'appartenance et à la participation.

Ainsi, le droit de la nationalité suisse reste – trois ans après l'entrée en vigueur d'une révision totale qui devait faciliter l'accès au droit de citoyenneté – une des législations les plus sévères du monde en la matière. Le quota de naturalisation se situe en Suisse à seulement à peine 2%. Environ un quart de la population résidant en Suisse n'a pas de passeport suisse et est par conséquent exclu de l'exercice des droits politiques, mais aussi d'un droit de séjour stable et inconditionnel. Beaucoup de ces personnes font partie de la deuxième, voire de la troisième génération vivant en Suisse. Cette exclusion sape la légitimité du système démocratique et la solidarité.

Les recommandations formulées dans le rapport montrent la direction dans laquelle doit se développer le droit de la nationalité pour devenir un instrument actualisé de la cohésion sociale: la procédure complexe à trois niveaux devrait être abolie et être professionnalisée, les conditions à remplir pour une naturalisation devraient être adoucies et les enfants et les jeunes étant nés et ayant grandi en Suisse devraient pouvoir obtenir la nationalité suisse de manière facilitée. C'est ainsi que le droit de la nationalité aurait une apparence moderne.

Barbara von Rütte, post-doctorante scientifique à l'Institut européen de l'Université de Bâle

Remerciements

Nous remercions chaleureusement la Fondation Corymbo, la Fondation Johann Paul, la Fondation Walter Haefner et la Pfarrkirchenstiftung St. Peter und Paul et les donatrices et donateurs de leur généreux soutien financier.

Nous souhaitons aussi dire notre gratitude envers les personnes qui nous ont confié leur histoire pour documenter nos propos de manière anonyme. Un grand merci va aussi aux conseillères et conseillers juridiques et aux avocates et avocats pour leur précieuse collaboration. De même, nous remercions les personnes que nous avons interrogées dans nos interviews, qui nous ont apporté des réponses toujours dignes d'intérêt. Barbara von Rütte nous a soutenus avec compétence grâce à son savoir et à son expertise, et nous la remercions aussi pour son avant-propos.

Enfin, nos remerciements s'adressent aussi à Isabel Peterhans pour les illustrations et à Olivier von Allmen pour la traduction française du rapport.

Contenu	Avant-propos	3
	Remerciements	4
1	Introduction	6
2	Bases juridiques	7
	2.1 Naturalisation ordinaire	8
	2.2 Naturalisation facilitée	8
3	Développements en droit suisse de la nationalité	10
	3.1 Statistique	10
	3.2 Débats actuels	10
4	Premier obstacle : les conditions formelles	12
	4.1 Statut de séjour	12
	4.2 Durée de séjour	13
5	Conditions matérielles dans la pratique	15
	5.1 Critères d'intégration	15
	5.1.1 Respect de la sécurité et de l'ordre publics	15
	5.1.2 Respect des valeurs de la Constitution	17
	5.1.3 Exigences linguistiques	18
	5.1.4 Participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation	19
	5.1.5 Encouragement de l'intégration des membres de la famille	21
	5.2 Familiarisation avec les conditions de vie en Suisse	22
	5.3 Pas de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse	24
6	Problématiques de droit procédural	25
	6.1 L'entretien de naturalisation	25
	6.2 Décision par l'assemblée communale	26
	6.3 Longue durée de la procédure	27
	6.4 Suspension de demandes	28
	6.5 Emoluments élevés	29
7	Recommandations	31
	Abréviations	34
	Bibliographie	35

1 Introduction

« Je trouve qu'on est chez soi là où on n'est pas remis en question. Bien des gens ici en Suisse doivent toujours justifier le motif de leur présence et celui pour lequel ils n'ont pas de passeport suisse. Je ne me sens pas acceptée par le système. Les personnes de nationalité suisse te regardent comme si tu avais commis une faute. Elles sont nombreuses à ne pas connaître les critères à remplir ni les difficultés à surmonter pour obtenir le passeport suisse. »¹

« Fadoua » est venue en Suisse à l'âge de deux ans avec sa famille, y a fréquenté l'école et fait un apprentissage. Elle a maintenant 23 ans et attend toujours de remplir les conditions sévères qui lui permettront de déposer une demande de naturalisation.²

« Fadoua » fait partie du quart de la population suisse sans passeport suisse – environ 2 millions de personnes.³ Beaucoup de ces personnes, comme « Fadoua », sont nées en Suisse ou y sont venues dans leur très jeune âge.⁴ D'autres ont immigré pour travailler ici ou pour des raisons de cœur. D'autres encore sont venues se réfugier après avoir dû quitter leur pays. Pour la plupart de toutes ces personnes, la Suisse est devenue leur centre de vie et leur chez soi – elles n'ont toutefois pas les mêmes droits que les citoyen·nes suisses. Le droit de citoyenneté suisse⁵ permet de s'établir librement sur tout le territoire suisse et protège contre l'expulsion. Il offre la possibilité d'exercer les droits politiques.⁶ Il symbolise en outre un acte d'appartenance.

En comparaison européenne, la Suisse a une des procédures de naturalisation les plus restrictives⁷ bien qu'il soit prouvé que la naturalisation accélère l'intégration et l'influence positivement.⁸ Contrairement à ces données scientifiques, les autorités suisses considèrent la naturalisation comme « l'ultime étape d'une intégration réussie ».⁹

La loi sur la nationalité (LN) a été révisée en 2018 dans l'idée d'une harmonisation. La révision a toutefois apporté des durcissements notables dans la procédure de naturalisation. Il en résulte qu'une importante partie de la population résidant en Suisse continue de ne pas avoir de droit à une participation et à une appartenance politiques.

Dans le présent rapport, l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers (ODAE-Suisse) examine comment la LN est appliquée dans la pratique et à quelles expériences cette application conduit. A cet effet, il a élaboré et documenté des cas particuliers et a mené des interviews avec des personnes concernées, des expert·es et des personnes travaillant dans le domaine. L'ODAE-Suisse arrive à la conclusion qu'il est urgent d'adapter la réglementation dans le sens des propositions esquissées à la fin du rapport.

2 Bases juridiques

Le droit suisse de la nationalité est marqué par le fédéralisme. Il y a une citoyenneté communale, cantonale et fédérale. Les bases juridiques nationales sur le droit de la nationalité se trouvent aux art. 37 et 38 de la Constitution fédérale (Cst) ainsi que dans la loi sur la nationalité (LN) et l'ordonnance sur la nationalité (OLN). La loi actuelle sur la nationalité a aboli au 1^{er} janvier 2018 la loi précédente en vigueur depuis 1952. Cette révision totale avait pour but d'harmoniser les procédures de naturalisation et d'unifier la notion d'intégration dans la LN et dans la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). Un bref regard dans la loi révisée montre cependant que les conditions de l'obtention de la naturalisation ont été notablement durcies sous divers aspects. Selon la Commission fédérale des migrations (CFM), l'occasion a été manquée avec l'ordonnance de saisir une autre chance dans le sens d'une procédure professionnelle de naturalisation qui soit à la fois simple et transparente.¹⁰

La nationalité suisse ne peut être obtenue qu'une fois que le candidat ou la candidate a reçu la citoyenneté communale et cantonale. La marge d'appréciation des cantons et des communes a certes été limitée par la révision, mais elle reste grande. Les conditions de naturalisation posées par la Confédération ne sont que des normes minima qui peuvent être complétées ou durcies par les cantons ou, en vertu du droit cantonal, aussi par les communes. C'est dire que les exigences en vue d'une naturalisation sont très variées selon les cantons et les communes.¹¹

Il y a deux types de procédures de naturalisation: la procédure ordinaire et la procédure facilitée. Dans la plupart des cas, c'est la procédure ordinaire qui s'applique et qui est de la compétence des cantons. La naturalisation facilitée est du seul ressort de la Confédération – par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM).¹²

Les sites web cités ont tous été consultés encore le 11.10.2021. La version digitale du rapport avec des liens actifs est disponible sous www.beobachtungsstelle.ch.

¹ Interview de « Fadoua » par l'ODAE-Suisse, du 22.06.2021.

² « Fadoua » est au bénéfice d'une autorisation de séjour et doit attendre jusqu'à ce qu'elle remplisse les conditions formelles pour l'obtention d'une autorisation d'établissement (voir chapitre 4.1).

³ OFS: « [Bilan de la population résidente permanente étrangère, de 1951–2020](#) ».

⁴ OFS: « [Population selon le statut migratoire](#) », « [Population](#)

[selon le lieu de naissance](#) ».

⁵ « Le droit de citoyenneté suisse » est synonyme ici à la « citoyenneté suisse ».

⁶ Art. 24, 25, 34 et 136 Cst.

⁷ Selon le Migrant Integration Policy Index (MIPEX), la Suisse se situe dans la catégorie « Accès à la nationalité » à la place 41 des 52 États étudiés (www.mipex.eu).

⁸ Hainmueller et al. 2019.

⁹ Message relatif à la révision totale de la loi sur la nationalité

suisse du 4 mars 2011 (FF 2011 2639, 2680).

¹⁰ CFM: « [Naturalisation: Ordonnance sur la nationalité](#) », 15.10.2015.

¹¹ Von Rütte 2018, p. 69 ss.

¹² Les enfants mineurs sont en règle générale inclus dans la demande des parents. Les conditions matérielles sont toutefois examinées de manière indépendante pour les enfants de plus de 12 ans, et de manière appropriée à leur âge (art. 30 LN).

2.1 Naturalisation ordinaire

La procédure de naturalisation ordinaire est en principe ouverte à toute personne. La naturalisation est soumise à des conditions formelles et à des conditions matérielles. Sur le plan formel, il est question du statut de séjour (autorisation d'établissement, permis C) et de la durée du séjour (en règle générale, 10 ans).¹³ Sur le plan matériel, il faut une intégration réussie et s'être familiarisé avec les conditions de vie en Suisse. En outre, il faut qu'il n'y ait pas de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.¹⁴

Selon la loi fédérale, « une intégration est réussie par :

- le respect de la sécurité et de l'ordre publics ;
- le respect des valeurs de la Constitution ;
- l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit ;
- l'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint, du partenaire enregistré ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale.»¹⁵

Les conditions formelles et matérielles seront reprises plus loin de manière détaillée aux chapitres 4 et 5 dans l'ordre légal.

Le canton désigne l'autorité cantonale ou communale où la demande de naturalisation doit être déposée. L'autorité compétente examine les conditions, fait des vérifications et établit un rapport d'enquête. Si elle approuve la demande, elle la transmet au SEM ; sinon, elle la rejette directement. Le SEM examine si les requérant-es respectent la sécurité et l'ordre publics et ne représentent pas un danger pour la sécurité intérieure ou extérieure. Si toutes les conditions sont remplies, le SEM délivre l'autorisation de naturalisation de la Confédération et la communique au canton. Ensuite, le canton doit rendre la décision définitive.¹⁶ Dans la plupart des cantons et communes, c'est l'exécutif qui a la compétence de rendre la décision.¹⁷

2.2 Naturalisation facilitée

La naturalisation facilitée n'est possible que dans certaines situations limitées. Elle s'adresse notamment au conjoint d'une personne de nationalité suisse, aux enfants d'un père ou d'une mère naturalisée ou à des personnes étrangères de ce qu'on appelle la troisième génération.¹⁸

La naturalisation facilitée connaît aussi des conditions formelles et des conditions matérielles. Comme dans la naturalisation ordinaire, elle comprend, sur le plan *matériel*, la clause de l'intégration réussie et celle de l'absence de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.¹⁹ Sur le plan *formel*, les conditions sont les suivantes selon le groupe des personnes concernées :

- Pour les **conjoins**, on examine la durée de la communauté conjugale (en règle générale, trois ans) et la durée de leur séjour en Suisse (en règle générale, cinq ans) – ou en cas de séjour à l'étranger, les « liens étroits avec la Suisse ».
- Les **enfants d'un parent naturalisé** doivent avoir séjourné au moins cinq ans en Suisse.
- **Personnes étrangères de la troisième génération**: elles peuvent déposer une demande de naturalisation facilitée jusqu'à l'âge de 25 ans pour autant qu'elles soient nées en Suisse, qu'elles soient au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) et qu'elles aient fréquenté une école obligatoire pendant au moins cinq ans en Suisse. En plus, il faut qu'un de leurs parents dispose aussi d'un permis C, séjourne depuis au moins dix ans en Suisse et ait aussi suivi une scolarité obligatoire pendant cinq ans au moins en Suisse. Il faut encore la preuve qu'un grand parent est né en Suisse ou qu'il y a acquis un droit de séjour.²⁰

La naturalisation facilitée des personnes étrangères de la troisième génération a été introduite par l'acceptation d'une initiative populaire en février 2017.²¹ L'idée était de faciliter la naturalisation de jeunes gens nés en Suisse. Le nombre effectif de personnes naturalisées selon cette procédure est toutefois nettement inférieur aux pronostics initiaux, ce qui s'explique probablement par le maintien des exigences sévères déjà existantes (voir statistique au chapitre 3.1). Par ailleurs, beaucoup de grands-parents des personnes étrangères de la troisième génération étaient venus en Suisse en tant que saisonniers. Leurs enfants ne les ont souvent suivis que plus tard par le biais du regroupement familial. C'est pourquoi ils n'ont souvent pas fréquenté l'école obligatoire suffisamment longtemps en Suisse ou se sont bornés à y faire un apprentissage. Dès lors, la condition qu'un parent ait suivi au moins cinq ans d'école obligatoire en Suisse n'est pas remplie dans bien des cas.²²

Malgré ces difficultés, il faut relever que la procédure de naturalisation facilitée est plus rapide et plus avantageuse que la procédure ordinaire en raison de la compétence unique de la Confédération.²³ Le présent rapport se focalise donc sur la naturalisation ordinaire. Toutefois, pour ce qui est des conditions matérielles, elles sont identiques dans les deux types de procédure, et l'analyse et la critique se rapportent ainsi aussi à la naturalisation facilitée.

¹³ Art. 9 LN.

¹⁴ Art. 11 LN.

¹⁵ Art. 12 LN. Les cantons peuvent prévoir d'autres critères d'intégration.

¹⁶ Art. 13 et 34, al. 1, LN; SEM:

Manuel Nationalité, chapitre 3, p. 73.

¹⁷ De Weck 2019, p.1314.

¹⁸ Art. 20 ss. LN.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Art. 21 ss. LN.

²¹ Arrêté fédéral concernant la naturalisation facilitée des étrangers de la troisième génération (FF 2016 7365).

²² CFM 2019, p. 3 ss.

²³ Von Rütte 2017, p. 211.

3 Développements en droit suisse de la nationalité

Le droit de citoyenneté est en constante mutation. D'une part, le nombre des naturalisations diminue depuis quelques années, et d'autre part, il y a des efforts pour développer encore le droit de la nationalité.

3.1 Statistique

En 2020, environ 35'000 personnes ont obtenu la naturalisation suisse. Compte tenu du fait qu'environ deux millions de personnes n'ont pas le passeport suisse, ce nombre est relativement faible.²⁴ Comme le montre la statistique ci-après, les naturalisations sont globalement moins nombreuses depuis 2018, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur de la LN révisée.

Année	Naturalisations ordinaires	Naturalisations facilitées	Réinté-grations ²⁵	Total des naturalisations
2020	28'168	6'899	124	35'191
2019	33'975	7'874	201	42'050
2018	32'702	11'312	127	44'141
2017	34'641	11'260	159	46'060
2016	32'155	10'688	131	42'974

Source : SEM : « Acquisition de la nationalité par année depuis 1987 », extraits personnels.

Le nombre de naturalisations facilitées est resté bas même après l'inclusion de la troisième génération dans ce type de procédure. Avant cette adaptation, on pronostiquait que la nouvelle disposition concernerait environ 25'000 jeunes de la troisième génération.²⁶ De 2018 à 2020, ils n'ont cependant été guère que 1'900 à recourir à la naturalisation facilitée.²⁷

Dans l'évaluation des données statistiques, on rencontre la difficulté due aux trois niveaux de procédure qui font que bien des données ne sont saisies que sur le plan cantonal et communal. Ainsi, la statistique du SEM ne contient aucune indication sur les demandes en cours, suspendues ou refusées au niveau des communes et des cantons.

3.2 Débats actuels

Le droit de la nationalité est régulièrement thématiqué dans la politique suisse. Les initiatives populaires voulant durcir les conditions de naturalisation ont toujours été refusées.²⁸ En même temps, des projets d'introduire la naturalisation facilitée pour certains groupes de

personnes ont aussi échoué.²⁹ En 2017, le peuple et les cantons ont toutefois accepté la naturalisation facilitée pour les étrangères et étrangers de la troisième génération à 60.4% des voix.³⁰

Au niveau national, il y a actuellement quatre interventions parlementaires au centre des débats politiques : le conseiller aux États Paul Rechsteiner (PS) revendique le principe du « ius soli » dans sa motion : toutes les personnes nées en Suisse devraient acquérir la nationalité suisse.³¹ La conseillère nationale Stefania Prezioso Batou (Les Verts) est aussi partisane du principe du « ius soli » dans son initiative parlementaire, et plus précisément au moment où la personne atteint sa majorité.³² La conseillère aux États Lisa Mazzone (Les Verts) demande avec sa motion la naturalisation facilitée pour les étrangères et étrangers de la deuxième génération de la même manière qu'elle existe pour celles et ceux de la troisième génération.³³ Le PS a déposé une initiative parlementaire proposant qu'après un certain nombre d'années de séjour légal en Suisse, il existe un droit à obtenir la nationalité suisse.³⁴

Les jeunes Vert'libéraux préconisent le droit à la naturalisation pour les enfants ayant passé leur enfance en Suisse.³⁵ L'« Action Quatre quarts » demande notamment la création d'un droit après quatre ans de séjour indépendamment du droit de séjour, ainsi que l'introduction du principe du « ius soli ».³⁶

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral s'est toujours montré ouvert pour une facilitation de la naturalisation.³⁷ Les réponses aux interventions parlementaires actuelles montrent toutefois qu'il a récemment fait une volte-face dans sa position. Il souligne que, pour lui, la naturalisation devrait intervenir « à la fin d'un processus d'intégration social et politique », et ne devrait pas toucher aux compétences des cantons et des communes. Il est cependant particulièrement inquiétant que le Conseil fédéral ait récemment désigné le droit de citoyenneté expressément comme relevant en partie « de l'objectif de maîtrise visé par la politique d'immigration et de naturalisation ».³⁸ Selon Barbara von Rütte, experte en droit de la nationalité, cela n'avait jusqu'ici jamais été dit de manière si explicite.³⁹

²⁴ OFS, voir note 3.

²⁵ La réintégration est réglementée aux art. 26 ss. LN.

²⁶ Wanner 2016.

²⁷ SEM : Statistique naturalisation facilitée, réponse du 12.10.2021 à une demande de l'ODAE-Suisse.

²⁸ Initiatives populaires des 11.06.1922, 20.10.1974, 12.03.1977 et 01.06.2008.

²⁹ Votes populaires des 04.12.1983, 12.07.1994 et 26.09.2004.

³⁰ Vote populaire du 12.02.2017 ; FF 2016 7365 (voir note 21).

³¹ Motion 21.3111 : « Acquisition de la nationalité pour ceux qui sont

nés en Suisse (droit du sol) », déposée le 10.03.2021.

³² Initiative parlementaire 21.428 : « Jus Soli. Il est grand temps », déposée le 18.03.2021.

³³ Motion 21.3112 : « Faciliter la naturalisation des étrangères et étrangers de la deuxième génération », déposée le 10.03.2021.

³⁴ Initiative parlementaire 21.467 : « Qui vit en Suisse est Suisse », déposée le 17.06.2021.

³⁵ Jeunes vert'libéraux de Suisse : « Üsi Schweiz – Positionspapier Migration und Asyl ».

³⁶ Aktion Viertel: « Manifest » :

l'Action Viertel est un mouvement de la société civile qui s'engage pour un droit fondamental à la naturalisation.

³⁷ Par exemple avec l'arrêté fédéral sur la naturalisation facilitée des étrangères et étrangers de la deuxième et de la troisième génération de 2004, qui n'a échoué qu'au stade du vote populaire.

³⁸ Prise de position du Conseil fédéral du 12.05.2021 sur les motions 21.3111 et 21.3112.

³⁹ Interview de Barbara von Rütte du 02.09.2021 par l'ODAE-Suisse.

4 Premier obstacle : les conditions formelles

Les conditions formelles désignent les conditions qui doivent être remplies pour pouvoir déposer une demande de naturalisation. Pour la naturalisation ordinaire, il faut une autorisation d'établissement (permis C) et, en règle générale, dix ans de séjour en Suisse. La durée de la présence en tant que personne requérante d'asile n'est pas comptée et celle en tant que personne admise provisoirement n'est comptée que pour la moitié.

La révision de la loi de 2018 a fortement durci les conditions formelles. Cela a pour effet que bien des personnes qui rempliraient les conditions matérielles restent exclues de la procédure de naturalisation ordinaire.

4.1 Statut de séjour

Avant la révision de la LN, la naturalisation était aussi ouverte aux personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour (permis B) ou admises à titre provisoire (permis F). Actuellement, seules les personnes en possession d'une autorisation d'établissement (permis C) peuvent y avoir accès. Or, pour obtenir un permis C, il faut avoir eu en principe une autorisation de séjour ou de séjour de courte durée depuis au moins dix ans. Dans certains cas, le permis C peut certes être délivré déjà après cinq ans de séjour.⁴⁰ Toutefois, dans de telles situations aussi, cette condition peut retarder une naturalisation, comme le montre le cas d'« Ejona ».



Interview

Les parents d'« **Ejona** » ont fui le Kosovo pour venir en Suisse à la fin des années 1990. Ils ont été admis à titre provisoire (permis F). « Ejona » est née une année plus tard. Comme sa mère restait à la maison pour s'occuper de ses quatre enfants et que le salaire du père n'était pas suffisant, la famille a dû recourir à l'aide sociale. Grâce au salaire d'apprentis d'« Ejona » et de son frère, la famille a pu se passer de l'aide sociale lorsqu'« Ejona » a eu 18 ans. Sur ce, la famille a pu solliciter l'autorisation de séjour (permis B). Aujourd'hui, « Ejona » a 22 ans. Mais elle ne pourra être naturalisée qu'après avoir obtenu une autorisation d'établissement (permis C). Pour l'obtenir, elle doit toutefois avoir séjourné cinq ans en Suisse avec un permis B. C'est dire qu'« Ejona » doit attendre encore jusqu'en 2023 pour pouvoir déposer une demande de naturalisation.⁴¹

La condition du permis C est un obstacle très important pour les personnes relevant du domaine de l'asile. L'ODAE-Suisse a connaissance d'autres cas de jeunes gens nés en Suisse ou ayant grandi ici et se trouvant dans la même situation qu'« Ejona ».⁴² Comme « Fadoua », âgée de 23 ans, qui dit :

« J'ai le sentiment qu'on a pensé dans la loi qu'aux personnes qui arrivent maintenant en Suisse. On ne s'est pas soucié de celles qui sont nées ici, qui ont grandi ici, qui ont été à l'école ici, qui parlent parfaitement l'allemand, qui sont complètement intégrées – quoique cela puisse signifier. Des personnes qui appartiennent à la Suisse mais qui n'ont pas le droit d'y appartenir. »⁴³

Depuis 2019, il est en outre plus facile de perdre l'autorisation d'établissement (permis C) : une personne peut se voir révoquer son permis C et retrouver une autorisation de séjour moindre lorsqu'elle dépend de l'aide sociale. Dans la pratique, cela touche également des personnes dont la dépendance à l'aide sociale n'est pas fautive et qui vivent en Suisse depuis 20 ou 30 ans.⁴⁴ Cela rend encore plus difficile l'exigence du permis C pour la naturalisation.



4.2 Durée de séjour

En plus de la condition d'une autorisation d'établissement, les requérant-es doivent avoir eu leur domicile en Suisse pendant au moins dix ans pour pouvoir déposer une demande de naturalisation.⁴⁵ Les années de séjour entre 8 et 18 ans comptent double, mais il faut au moins une durée de six ans.⁴⁶ La révision de la loi a diminué la durée de séjour de douze à dix ans. Ce prétendu assouplissement n'apporte en réalité guère d'amélioration car, pour l'obtention de l'autorisation d'établissement, il faut déjà en règle générale un séjour de 10 ans avec une autorisation de séjour ou de séjour de courte durée.⁴⁷

⁴⁰ Art. 9, al. 1, LN ; art. 34, al. 2, let. a, et al. 4, LEI.

⁴¹ Interview d'« Ejona » du 15.09.2021 par l'ODAE-Suisse.

⁴² Voir « Fadoua » dans l'introduction ainsi que le cas « Gehört Rubar zu uns? », [einbuengerungs-](#)

[geschichten.ch](#).

⁴³ Interview de « Fadoua » du 22.06.2021 par l'ODAE-Suisse.

⁴⁴ Voir ODAE-Suisse : « Focus: Quand l'aide sociale sert à contrôler les migrations », février 2021; et Alliance « La pauvreté

n'est pas un crime! »

⁴⁵ Dont trois des cinq dernières années.

⁴⁶ Art. 9 LN.

⁴⁷ Art. 34 LEI.



« **Tufan** » est venu de Syrie en Suisse en 2012 et a déposé une demande d'asile. Deux ans plus tard, il a été reconnu en tant que réfugié et a obtenu une autorisation de séjour. Après un stage, il a commencé des études qu'il a terminées en 2018. En 2019, il a obtenu un permis C. Depuis ses études, il souhaite se faire naturaliser pour pouvoir participer activement dans tous les domaines de la vie en société. Il doit cependant attendre jusqu'à ce que la durée requise de dix ans soit réalisée.⁴⁸

Même avec les dix ans de séjour, la Suisse reste au niveau le plus élevé de la moyenne européenne. L'Allemagne exige un séjour de huit ans, la France et les Pays-Bas de cinq ans.⁴⁹ Pour les réfugiés reconnus, l'Allemagne a baissé l'exigence du séjour de huit à six ans et l'Espagne de dix à cinq ans. Contrairement à la Suisse, ces pays ont ainsi tenu compte de l'art. 34 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (CGR), qui prévoit que la procédure de naturalisation doit être facilitée et accélérée pour les réfugiés.

La révision de la LN a également fortement durci la condition de la durée du séjour pour les personnes relevant du domaine de l'asile. En effet, le séjour en tant que personne requérante d'asile n'est plus du tout compté et celui en tant que personne admise à titre provisoire n'est plus compté qu'à moitié.⁵⁰ Ces règles violent la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (art. 34) et la Convention sur les apatrides (art. 32).⁵¹ Les réfugiés reconnus ayant dû traverser une procédure d'asile de l'ancien droit sont particulièrement défavorisés par la nouvelle réglementation.⁵² Par exemple, « Tufan » ne pourra déposer une demande de naturalisation qu'en 2024. Les deux ans pendant lesquels il a attendu la décision sur l'asile le concernant ne sont pas comptés. Cela signifie pour lui de vivre encore plus longtemps dans l'incertitude, car le passeport lui assurerait une certaine sécurité, comme il le dit.

La condition de la durée du séjour est encore aggravée par le fait que les cantons peuvent prévoir une exigence de domicile sur leur territoire pendant au moins deux à cinq ans.⁵³ Ils peuvent même exiger ce domicile dans une certaine commune, comme le fait par exemple le canton de Schwyz.⁵⁴ Un simple déménagement peut ainsi entraîner que des candidat-e-s à la naturalisation doivent encore attendre jusqu'à cinq ans de plus pour déposer leur demande. Et cela même si ces personnes vivent en Suisse depuis nettement plus de dix ans et remplissent toutes les autres conditions.⁵⁵

5 Conditions matérielles dans la pratique

Les conditions matérielles pour le dépôt d'une demande de naturalisation comprennent avant tout ce qu'on appelle les « critères d'intégration ». Ces dernières années, l'« intégration » est devenue une notion dominante aussi bien dans le droit d'asile et des étrangers que dans le droit de la nationalité. L'amélioration du droit de séjour est liée à diverses exigences d'intégration, une « intégration insuffisante » peut être sanctionnée.⁵⁶ La naturalisation est considérée par le Conseil fédéral comme « l'étape ultime d'une intégration réussie »⁵⁷ et se situe ainsi à la fin du parcours d'intégration.⁵⁸

Selon la LEI, l'intégration a pour but de « favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère » et pour devise « encouragement et exigence » réciproque. Selon Barbara von Rütte, experte en droit de la nationalité, l'intégration est toutefois souvent vue dans la pratique comme une obligation unilatérale de la population étrangère.⁵⁹ Selon le Tribunal fédéral, les exigences en matière d'intégration doivent être dans l'ensemble proportionnées et exemptes de discrimination. Ce tribunal reconnaît aussi que l'intégration peut être développée de manière diverse.⁶⁰

5.1 Critères d'intégration

5.1.1 Respect de la sécurité et de l'ordre publics

Une personne dont l'intégration est « réussie » respecte la sécurité et l'ordre publics. N'est pas considérée comme intégrée par exemple une personne qui viole des prescriptions légales de manière grave ou répétée, qui n'accomplit pas des obligations importantes de droit public ou privé ou qui fait, de façon avérée, l'apologie publique d'un crime contre l'humanité.⁶¹

La personne qui se rend coupable d'actes punissables n'est donc pas considérée comme intégrée de manière réussie ; selon la LN, l'ampleur de la criminalité est prise en considération. Les peines entrant en considération sont par exemple une peine pécuniaire avec sursis ou sursis partiel de plus de 90 jours-amende, une peine privative de liberté avec sursis ou sursis partiel de plus de trois mois ou une expulsion pé-

⁴⁸ Interview de « Tufan » du 19.08.2021 par l'ODAE-Suisse.

⁴⁹ Allemagne : [art. 10, al. 1, StAG](#) ; Pays-Bas : « [Becoming a Dutch national through naturalisation](#) », 10.05.2021 ; France : « [Naturalisation](#) », 13.07.2021.

⁵⁰ Art. 33 LN.

⁵¹ Von Rütte 2021, p. 17 ss.

⁵² La procédure d'asile étendue du nouveau droit peut aussi durer plus d'un an. On ne peut savoir de manière sûre s'il y aura ici aussi des procédures

extrêmement longues pendant lesquelles les personnes concernées seront considérées comme requérantes d'asile.

⁵³ Art. 18, al. 1, LN.

⁵⁴ Art. 3, al. 1, KBÜG/SZ.

⁵⁵ C'est ce qui s'est passé par exemple pour Anja : elle voulait se faire naturaliser en 2010, mais avait déménagé juste avant dans la commune voisine à 5 km. Elle a dû attendre cinq ans de plus avant de pouvoir déposer une demande de naturalisation.

A cette époque, elle vivait déjà depuis 24 ans en Suisse. Voir le cas « Was ist Capuns, Anja? », [einbürgerungsgeschichten.ch](#).

⁵⁶ Von Rütte 2021, p. 17.

⁵⁷ FF 2011 2639, 2643 (voir note 9).

⁵⁸ Von Rütte 2017, p. 203.

⁵⁹ Von Rütte 2021, p. 18 ss.

⁶⁰ Arrêt du TF 1D_7/2019 du 18 décembre 2019, consid. 3.4 ; voir aussi ATF 146 I 49, consid. 4.3.

⁶¹ Art. 4, al. 1, OLN.

nale. Si une peine n'a pas encore été exécutée ou si le délai d'épreuve n'est pas encore écoulé, on n'admet pas que l'intégration est réussie. En cas de procédure pénale en cours, la demande de naturalisation est suspendue jusqu'à la fin de la procédure pénale.⁶²



Cas 403

«**Emir**» est venu en Suisse depuis la Turquie en 1994 et a obtenu une autorisation de séjour. En 2019, il a déposé une demande de naturalisation que la commune a approuvée. A la même période, il a causé un accident de circulation : s'étant brièvement assoupi, il est sorti de la route et a heurté un lampadaire. Personne n'a été blessé et lui-même en est ressorti indemne. En raison de l'inscription au casier judiciaire qui s'en est suivie, l'autorité cantonale a suspendu sa demande de naturalisation. Dans son recours à l'autorité supérieure, « Emir » fait valoir que le cas particulier doit être envisagé dans sa globalité et qu'il est disproportionné de suspendre sa demande en raison de l'accident. Le recours est encore pendant.

L'ODAE-Suisse reproche à l'autorité de ne pas avoir tenu compte, dans le cas d'« Emir », de la nature du délit, de l'intention du requérant et des conséquences. Le cas montre que même un délit tel qu'un accident de circulation n'impliquant que son auteur peut faire obstacle à la naturalisation. Le cas d'« Alan » montre aussi que de petites fautes du passé peuvent avoir de grandes conséquences pour la procédure de naturalisation :



Cas 408

«**Alan**» est venu d'Irak en Suisse à l'âge de huit ans avec sa famille en 2009. Il a fréquenté l'école et a commencé un apprentissage. En raison de son statut de personne admise à titre provisoire, il avait alors besoin d'un permis de travail, ce qu'il ignorait. Il a été condamné pour ce motif à une peine pécuniaire avec sursis, qu'il a réglée. Peu avant, alors âgé de 16 ans, il avait déposé une demande de naturalisation. Le canton a refusé sa demande car, selon la législation cantonale, il fallait qu'aucune inscription ne soit faite au casier judiciaire pendant toute la durée de la procédure. Il a fait un recours en invoquant qu'il était disproportionné de ne s'opposer à sa naturalisation qu'en raison de cette faute. Le recours a été admis et la demande a été renvoyée au canton. La demande de naturalisation est cependant toujours pendante.

Selon le Département fédéral de justice et police (DFJP), le fait de n'avoir violé qu'une fois des prescriptions légales ou d'avoir commis un délit moindre n'est pas un obstacle à la naturalisation.⁶³ Dès lors, pour l'ODAE-Suisse, il était insoutenable de rejeter la demande de naturalisation d'« Alan ». Celui-ci n'avait ni mis en danger d'autres personnes ni endommagé des choses, mais s'était au contraire appliqué à parfaire son intégration professionnelle et économique et à suivre un apprentissage. En plus, il était encore mineur à l'époque de sa demande.

En plus des inscriptions au casier judiciaire, les requérant-es doivent ne pas avoir de dettes d'impôts, de primes de l'assurance-maladie, d'amendes, de contributions d'entretien ou d'autres dettes accumulées. Ici aussi, l'inexécution isolée d'une obligation ne constitue pas un obstacle à la naturalisation.⁶⁴ Un cas documenté par l'ODAE-Suisse montre que ce critère peut aussi être interprété de manière diverse et que les communes disposent d'une grande marge d'appréciation dans leur examen. Il s'agit d'un cas où il était reproché à un couple une fraude fiscale et une escroquerie à l'assurance-chômage.⁶⁵

5.1.2 Respect des valeurs de la Constitution

Un autre critère d'intégration qui a été introduit par la révision de la loi est le respect des valeurs de la Constitution (Cst). Ces valeurs sont notamment les principes de l'État de droit, les principes de la démocratie libérale de la Suisse, les droits fondamentaux comme l'égalité entre femme et homme, le droit à la liberté personnelle, la liberté de conscience et de croyance, la liberté d'opinion ainsi que les obligations de servir dans l'armée ou dans le service civil de remplacement et de fréquenter l'école.⁶⁶ Selon Peter Uebersax, professeur titulaire de droit public, une définition contraignante des « valeurs de la Cst » fait défaut. En outre, il n'y a guère de jurisprudence et de doctrine sur la question.⁶⁷

Le contrôle de ce critère est un peu hasardeux. Même si une personne apparaît de l'extérieur comme reconnaissant certaines valeurs, ses valeurs morales « intérieures » effectives ne sont guère vérifiables.⁶⁸ Selon Uebersax, on peut tout au plus exiger un « comportement en harmonie avec les valeurs de la Cst ». Un accord quant au contenu des valeurs ne saurait être attendu, car cela impliquerait qu'on contraindrait une opinion.⁶⁹ Selon le SEM, l'autorité compétente dispose d'une marge de manœuvre lorsqu'elle examine ce critère : « Néanmoins, elle ne peut pas considérer que l'intégration du requérant est insatisfaisante au seul motif que ce dernier adopte un comportement qui diverge de la majorité de la population, pour autant que ce compor-

⁶² Art. 4, al. 2 à 5, OLN.

⁶³ DFJP : Rapport explicatif : Projet d'ordonnance sur la nationalité, avril 2016, p. 11.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Voir cas documenté n° 402 et chapitre 5.2.

⁶⁶ Art. 12, al. 1, let, b, LN ;

art. 5 OLN.

⁶⁷ Uebersax 2020, p. 442 ss.

⁶⁸ Kley 2015, p. 565.

⁶⁹ Uebersax 2020, p. 448.

tement soit protégé par les droits fondamentaux et qu'il soit conforme aux valeurs de la Constitution ». ⁷⁰

En raison de la formulation générale du critère, Uebersax est d'avis qu'il n'a une fonction juridiquement pertinente que si un état de fait ne peut être mesuré selon une autre caractéristique. Le critère ne devrait dès lors être appliqué qu'avec beaucoup de retenue. ⁷¹

5.1.3 Exigences linguistiques

Une intégration réussie suppose, selon la LN, « l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit ». ⁷² Depuis 2018, il est exigé des connaissances orales du niveau A2 et des connaissances écrites du niveau B1. La personne qui parle une langue nationale qui est aussi sa langue maternelle, qui a fréquenté l'école obligatoire pendant au minimum cinq ans en Suisse ou qui a suivi une formation du degré secondaire II ou du degré tertiaire dispensée dans une langue nationale n'a pas besoin de prouver son aptitude linguistique. ⁷³

La nouvelle inscription au niveau de la loi est certes à saluer car, auparavant, il y avait de grandes divergences cantonales. En même temps, l'ODAE-Suisse fait remarquer que les exigences élevées représentent de grandes difficultés pour les personnes ayant un faible niveau de formation ou ayant de la peine à apprendre ou à lire. Selon la LN, il faut tenir compte de manière appropriée de la « situation des personnes qui, du fait d'un handicap ou d'une maladie ou pour d'autres raisons personnelles majeures, ne remplissent pas ou remplissent difficilement les critères d'intégration ». ⁷⁴ Reste à savoir si et comment cette disposition est appliquée dans la pratique.

Pour les personnes d'un certain âge aussi, les exigences linguistiques peuvent être un grand obstacle dans la procédure de naturalisation. Bien des personnes venues en Suisse en tant que saisonniers peuvent parfaitement se faire comprendre oralement à leur lieu de travail et dans la vie au quotidien. Selon le conseiller national Angelo Barrile (PS), les nouvelles compétences linguistiques requises constituent un « obstacle presque insurmontable » en particulier dans leur combinaison avec l'exigence de les prouver au moyen d'un examen réussi. ⁷⁵

Malgré une harmonisation au niveau fédéral, plusieurs cantons demandent un niveau linguistique plus élevé. ⁷⁶ En outre, la plupart des cantons exigent des connaissances dans la langue cantonale spécifique ou locale. Les personnes de langue maternelle française doivent, dans les cantons alémaniques, en règle générale prouver des connaissances de l'allemand. Dans les cantons bilingues, les connaissances linguistiques nécessaires dépendent même de la commune ou de la région comme le montre le cas de « Claire ».

« Claire » vit depuis 1990 en Suisse. Elle est mariée et mère de deux enfants adultes. Elle est de langue maternelle française. Après 25 ans de séjour en Suisse, elle a déposé une demande de naturalisation dans sa commune de domicile dans le canton bilingue de Berne. « Claire » a demandé que la procédure se fasse en français. La commune de domicile a refusé pour le motif que « Claire » vivait dans une commune majoritairement alémanique. « Claire » a trouvé cela injuste et aggravant. Malgré tout, elle a amélioré ses connaissances d'allemand et a passé l'examen nécessaire. Deux ans et demi plus tard, elle a finalement été naturalisée.⁷⁷

Bien que, dans le canton de Berne, toute correspondance puisse avoir lieu en allemand ou en français au niveau cantonal, il faut, pour les naturalisations, maîtriser la langue officielle de la circonscription administrative.⁷⁸ Cela ne correspond pas à la réalité actuelle où, souvent, les gens vivent et travaillent dans des communes différentes.⁷⁹ L'ODAE-Suisse considère dès lors que faire dépendre les connaissances linguistiques de la commune de domicile dans les cantons bilingues est un obstacle inutile dans la procédure de naturalisation.

5.1.4 Participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation

Un autre critère d'intégration veut que les requérant-es doivent soit participer à la vie économique, soit se trouver en formation ou en perfectionnement. Pour ce qui est de la participation à la vie économique, il est attendu des personnes requérantes qu'elles puissent couvrir ce que leur coûtent la vie et leurs obligations d'entretien.⁸⁰

Selon le DFJP, le fait de dépendre de l'aide sociale devrait en principe constituer un empêchement à la naturalisation.⁸¹ C'est pourquoi la personne requérante doit ne pas avoir touché des prestations de l'aide sociale durant les trois ans précédant sa demande de naturalisation et pendant la procédure – à moins qu'elle les ait complètement remboursées.⁸² C'est dire que les personnes à l'aide sociale ne sont

⁷⁰ SEM : Manuel Nationalité, chapitre 3, p. 45.

⁷¹ Uebersax 2020, p. 462.

⁷² Art. 12, al. 1, let. c, LN.

⁷³ Art. 6 OLN.

⁷⁴ Art. 12, al. 2, LN ; art. 9 OLN.

⁷⁵ Voir motion 20.3808 : « Procédure de naturalisation. Contre la discrimination des étrangers âgés », déposée le 18.06.2020.

⁷⁶ Les cantons de Nidwald,

Schwyz et Thurgovie exigent B1 pour l'écrit et B2 pour l'oral.

⁷⁷ Interview de « Claire » du 08.07.2021 par l'ODAE-Suisse.

⁷⁸ Art. 12, al. d, LDC/BE.

⁷⁹ Situation semblable à celle de « Claire » pour une jeune femme ayant obtenu une maturité française à Bienne. Voir arrêt du Tribunal administratif bernois, 100.2019,114U.

⁸⁰ Formations et formations continues dans une école primaire, une école professionnelle, une haute école spécialisée, un gymnase ou une université ; DFJP 2016, p. 19 (voir note 63).

⁸¹ Ibid.

⁸² Art. 7, al. 3, OLN.

pas considérées comme intégrées. Certains cantons vont plus loin et exigent un remboursement des prestations touchées pendant les cinq ou les dix ans précédant la demande de naturalisation, comme notamment les cantons d'Argovie, de Berne et des Grisons.

Quelques cantons exigent même le remboursement des sommes touchées dans le cadre de mesures d'intégration au travail. Le caractère choquant que cette exigence peut avoir se révèle dans le cas d'un physicien irakien dans le canton de Berne: il a déposé une demande de naturalisation après 16 ans de séjour en Suisse. Auparavant, il avait remboursé environ Fr. 30'000 au service compétent qui lui avait fourni des prestations sociales. La ville de Berne a accepté sa demande de naturalisation, mais le canton l'a rejetée et a exigé qu'il rembourse encore les frais d'un programme d'intégration au travail.⁸³ L'aide sociale économique comprend expressément aussi les mesures de soutien qui poursuivent un but de politique d'intégration et qui servent ainsi à prévenir la pauvreté. En font partie également les mesures d'intégration dans le marché du travail.⁸⁴ Selon la loi sur l'aide sociale du canton de Berne, les coûts de l'intégration au travail ne doivent cependant pas être remboursés.⁸⁵ Toutefois, dans le cas du physicien, le canton a soulevé l'argument que, pour la naturalisation selon la LN, l'aide sociale reçue doit être entièrement remboursée. L'ODAE-Suisse critique cet argument car le remboursement des mesures d'intégration au travail ne correspond aucunement à ce que veut la Confédération.⁸⁶

De manière générale, les autorités doivent tenir compte des principes de proportionnalité et de non-discrimination de la situation particulière d'une personne. Une situation particulière peut résulter d'un handicap ou d'une maladie ou d'autres raisons personnelles majeures telles que de grandes difficultés à apprendre, à lire et à écrire, un état de pauvreté malgré un emploi ou des charges d'assistance familiale à assumer. Le fait qu'une dépendance non fautive vis-à-vis de l'aide sociale dans une telle situation puisse néanmoins aboutir au rejet de la demande de naturalisation est illustré par le cas de « Fadia ». Dans son cas, les circonstances individuelles n'ont en plus pas été suffisamment prises en considération.⁸⁷

« **Fadia** » a fui l’Iran en 1995 et est venue en Suisse où elle a été reconnue comme réfugiée. Après 18 ans de séjour en Suisse, elle a déposé une demande de naturalisation. Juste quatre ans plus tard, le canton a rejeté la demande de « Fadia » parce qu’elle avait touché des prestations de l’aide sociale les années précédentes. « Fadia » a recouru au Tribunal administratif cantonal en expliquant qu’elle souffrait d’un trouble complexe de stress posttraumatique et d’un trouble persistant de douleur somatoforme qui remontaient à un vécu traumatisant de son enfance. Elle a fait valoir que le rejet de sa demande de naturalisation violait l’interdiction de toute discrimination. Le tribunal a admis le recours et a renvoyé la cause à l’instance précédente pour nouvelle décision. Le canton a finalement naturalisé « Fadia ». Elle n’a pas dû rembourser les prestations qu’elle avait touchées de l’aide sociale.

La pandémie du coronavirus entraîne d’autres défis en ce qui concerne la dépendance vis-à-vis de l’aide sociale. En raison de la pandémie, bien des personnes ont eu et ont encore besoin d’un soutien financier. L’ODAE-Suisse salue le fait qu’à ce propos le SEM demande aux cantons de tenir compte des répercussions de la pandémie sur la situation économique personnelle des gens.⁸⁸ Reste à attendre si ces directives seront encore appliquées dans cinq ou huit ans aussi lors du dépôt de demandes de naturalisation.

5.1.5 Encouragement de l’intégration des membres de la famille

Les requérant-es ne doivent pas se borner à faire des efforts en vue de leur propre intégration mais aussi encourager et soutenir l’intégration de leur partenaire et de leurs enfants mineurs.⁸⁹ Selon le SEM, le but c’est que tous les membres de la famille soient aussi bien intégrés à leur lieu de domicile que le ou la requérant-e. Si les autorités constatent que la personne requérante ne soutient pas l’intégration des membres de sa famille, la naturalisation peut être refusée. Selon le SEM, l’intégration des membres de la famille ne peut cependant pas se commander.⁹⁰ Un « comportement hostile à l’intégration » de la part de membres de la famille ne saurait être opposé à la personne requérante.⁹¹ Il est toutefois difficile de dire comment le critère est appliqué concrètement dans la pratique.

⁸³ Cas tiré du journal « Bund » du 02.01.2020: «Kanton verhindert Forscherkarriere» ainsi que du 08.01.2020, 09.02.2021, 29.04.2021 et 17.06.2021.

⁸⁴ SEM: Circulaire du 02.02.2021, p. 3.

⁸⁵ Art. 43, al. 2, let. b, LASoc/BE.

⁸⁶ SEM: Circulaire du 02.02.2021, p. 6.

⁸⁷ Art. 12, al. 2, LN; art. 9, let. c, OLN.

⁸⁸ SEM: Directive n° 323.7-5040/3 du 26.06.2021, chapitre 3, p. 10 s.

⁸⁹ Art. 12, al. 1, let. e, LN; art. 8 OLN.

⁹⁰ SEM: Manuel Nationalité, chapitre 3, p. 57 ss.

⁹¹ DFJP 2016, p. 20 (voir note 63).

5.2 Familiarisation avec les conditions de vie en Suisse

La « familiarisation avec les conditions de vie en Suisse » est définie de plus près dans l'ordonnance d'exécution de la LN. Elle comprend une connaissance élémentaire des particularités géographiques, historiques, politiques et sociales en Suisse, la participation à la vie sociale et culturelle et l'entretien de contacts avec des Suisses.⁹²

Selon le SEM, une intégration locale n'est cependant pas exigée pour que la Confédération autorise la naturalisation : « Il n'est pas opportun d'exiger un tel lien avec le niveau local au vu de la mobilité actuelle de la population et des relations sociales qui dépassent le cadre de la commune, voire du canton ». ⁹³ Malgré tout, bien des cantons et des communes exigent des connaissances de données locales ⁹⁴ et beaucoup de demandes sont rejetées faute prétendue de telles connaissances. Le cas de « Mattia » est un exemple frappant à ce sujet :

« Mattia » est venu de l'Italie comme jeune saisonnier en Suisse. Après plus de 20 ans, il a déposé une demande de naturalisation qui a été rejetée. L'autorité communale compétente a considéré que l'intégration de « Mattia » dans sa commune de domicile était insuffisante parce qu'il n'avait pas pu donner le nom d'une montagne spécifique, et avait appelé le cor des Alpes – « Alphorn » en allemand – « Schwizerhorn ». « Mattia » a recouru jusqu'au Tribunal fédéral. Ce tribunal a admis le recours et a motivé son jugement en retenant que pour juger de l'intégration, des détails spécifiques ne sauraient être décisifs. Il a déclaré : « Sur la base d'une appréciation globale, il est par conséquent insoutenable et dès lors arbitraire de ne pas naturaliser le recourant. » Ensuite, « Mattia » a obtenu la nationalité suisse.

Fall 402

La connaissance des particularités géographiques, historiques, politiques et sociales peut être évaluée par un examen.⁹⁵ Les exigences doivent cependant apparaître sensées et équitables. On ne saurait exiger des requérant-es plus que d'un Suisse moyen ou d'une Suissesse moyenne. Cela signifie certes que les questions posées ne doivent pas être exagérément difficiles, mais aussi qu'on peut exiger des connaissances allant au-delà de ce que tout Suisse et toute Suissesse savent sans exception. Toutefois, selon le Tribunal fédéral, des questions chicanières n'ont rien à faire ici.⁹⁶

Dans l'évaluation des réponses, les autorités doivent aussi respecter les principes de l'État de droit. Tel n'est pas toujours le cas comme le montre un arrêt d'un tribunal administratif cantonal : la commune de domicile avait rejeté une demande de naturalisation car le résultat de l'examen écrit ne totalisait « que 59,5 » points sur les 60 requis. Le tribunal a admis le recours et a reproché à la commune d'avoir violé

le principe de l'interdiction de l'arbitraire et de l'interdiction du formalisme excessif. Le tribunal a également relevé que certaines questions auraient nécessité des connaissances spéciales non pertinentes et que la restitution de dates apprises par cœur n'était pas propre à prouver une familiarisation avec les conditions de vie locales.⁹⁷

Le danger qu'une demande de naturalisation soit rejetée simplement après examen de ce critère vague sans autres motifs est révélé par le cas de « Tahia » :



Cas 407

«**Tahia**» est née en Suisse. A l'âge d'onze ans, elle a déposé une demande de naturalisation. La commission communale ad hoc a eu un entretien avec elle et a retenu dans un préavis : « le but de l'entretien était d'avoir une idée de l'intégration dans les conditions de vie suisses et de la familiarisation avec les habitudes de vie, les mœurs et les usages suisses. [...] On attend notamment que les personnes qui demandent d'être naturalisées respectent les valeurs de la Constitution et participent à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation ». La commission aurait constaté avec regrets que « Tahia » ne se serait pas intégrée suffisamment dans les habitudes, les mœurs et les usages du lieu et n'aurait pas montré clairement au cours de l'entretien qu'elle voulait s'intégrer davantage à l'avenir. Dans sa prise de position, l'avocat de « Tahia » a critiqué ce préavis négatif. Il a fait valoir qu'il n'était pas clair d'où l'autorité tirait le manque d'intégration. Il a ajouté que, chez les enfants scolarisés en Suisse, il fallait partir d'une présomption d'intégration. Après cette prise de position, la commune a changé d'avis et a accordé la naturalisation.

Dans le préavis négatif, la commune ne distingue pas clairement entre les deux critères du « respect des valeurs de la Constitution » et de la « familiarisation avec les conditions de vie en Suisse ». Pour pouvoir se prononcer sur une demande et tenir compte de l'obligation de motiver, cela serait toutefois nécessaire selon l'ODAE-Suisse. Ce dernier salue du reste le fait que la commune ait revu sa décision et ait admis la demande de naturalisation de « Tahia ». Toutefois, si celle-ci n'avait pas recouru aux services d'un avocat, elle n'aurait probablement pas été actuellement naturalisée.

⁹² Art. 11, al. 2, LN ; art. 2, al. 1, OLN.

⁹³ SEM : Manuel Nationalité, chapitre 3, p. 61 ss.

⁹⁴ Von Rütte 2018, p. 76.

⁹⁵ Art. 2, al. 2, OLN.

⁹⁶ Arrêt du TF 1D_7/2015 du 14 juillet 2016, consid. 4.3 ;

ATF 146 I 49, consid. 4.3.

⁹⁷ Voir arrêt du Tribunal administratif de Zurich, VB.2020.00010.

5.3 Pas de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse

Les personnes qui souhaitent être naturalisées ne doivent pas mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Il faut qu'il n'y ait pas d'indices faisant apparaître que la personne requérante accomplit ou soutient des actes relevant du terrorisme, de violences extrémistes, de la criminalité organisée ou d'un service secret interdit ou y participe ou recrute des complices pour ce faire. Concrètement, il s'agit là à peu près de la même notion juridique indéterminée qu'en droit d'asile et des étrangers. La réalisation de ce critère est examinée par le SEM.⁹⁸



6 Problématiques de droit procédural

Comme mentionné, la révision totale de la LN avait pour but de simplifier et d'harmoniser la procédure de naturalisation. Toutefois, les différences cantonales et communales sont encore grandes dans le déroulement de la procédure.⁹⁹ L'ODAE-Suisse a identifié les problématiques suivantes.

6.1 L'entretien de naturalisation

La procédure de naturalisation comprend souvent un entretien au niveau communal. Ces entretiens sont menés par l'administration communale, une commission du conseil communal ou une commission de naturalisation. Leur but est en principe de recueillir des preuves diverses et de se faire une impression générale des requérant-es. Beaucoup de cantons ont des guides ou des manuels pour mener les entretiens de naturalisation,¹⁰⁰ qui, selon Lelia Hunziker, conseillère au service de la population, ne sont toutefois pas contraignants.¹⁰¹ La marge de manœuvre des instances communales demeure ainsi très grande. Cela a été confirmé également par un membre d'une commission de naturalisation dans une interview menée par l'ODAE-Suisse :

« A mon avis, les décisions de la commission sont influencées par les opinions de ses divers membres. Pour moi, les décisions sont souvent injustes et incompréhensibles ou au moins très restrictives. Selon notre humeur, nous décidons de manière complètement différente. Les personnes peuvent avoir de la chance ou de la malchance. »¹⁰²

La grande marge de manœuvre dans les entretiens de naturalisation est problématique en particulier parce qu'il s'agit la plupart du temps d'organes composés de personnes non professionnelles. Ce sont souvent des personnes d'origines professionnelle, politique et confessionnelle différentes. Beaucoup de ces personnes n'ont ni de formation dans la conduite d'entretiens, ni aucune formation dans d'autres domaines pertinents.¹⁰³ Selon le Service de lutte contre le racisme (SLR), quelques cantons organisent des formations continues ou des conférences pour les employé-es de l'administration. Ces cours thématisent la discrimination raciale mais ne sont pas prévus spécifiquement pour la procédure de naturalisation.¹⁰⁴ Le membre de la commission de naturalisation lui aussi a déclaré lors de son interview :

⁹⁸ DFJP 2016, p. 10 (voir note 63).

⁹⁹ Pour un aperçu, voir SRF, [Do-ku-Serie «Schweizer machen»](#) de novembre 2020.

¹⁰⁰ Voir par exemple [Leitfaden des Kantons Zug](#) ou [Leitfaden der](#)

[Gemeinde Dagmersellen](#).

¹⁰¹ Hunziker 2018, p. 72.

¹⁰² Interview d'un membre d'une commission de naturalisation du 15.07.2021 par l'ODAE-Suisse (le nom n'est pas donné pour

des motifs de protection de la personnalité).

¹⁰³ Hunziker 2018, p. 72.

¹⁰⁴ SLR 2021, p. 130.

« Je n'ai reçu aucune formation, j'ai un peu appris en écoutant les autres. Et je fais aussi des fautes. Je remarque après coup qu'il s'agit d'une atteinte à la personnalité des personnes. Si on n'en est pas conscient, on continue d'en faire pendant des décennies. Une formation serait importante pour que nous prenions conscience du déséquilibre des pouvoirs. »¹⁰⁵

Dans le débat public et politique, la question revient souvent de l'abolition de l'entretien de naturalisation. Les spécialistes ne sont pas unanimes. Lelia Hunziker, conseillère municipale, donne à réfléchir dans la revue « terra cognita » de la CFM : « cet entretien constitue une tâche insoluble pour les communes. Elles n'existent pas les 10, 20, 30 ou 100 questions qui confirment l'intégration ». ¹⁰⁶ Quant à Barbara von Rütte, experte en droit de la nationalité, elle s'exprime de manière sceptique : « je ne suis pas sûre que l'abolition de l'entretien apporterait beaucoup à elle seule. Je pense qu'il serait plus important de sensibiliser et de former les personnes menant les entretiens à la proportionnalité et aux principes fondamentaux du droit de la nationalité. Et évidemment de dresser un procès-verbal des entretiens. »¹⁰⁷

L'ODAE-Suisse doute de l'opportunité de l'entretien de naturalisation. Un procès-verbal est de toute façon indispensable pour garantir la sécurité du droit. Cédric Wermuth (PS) avait aussi demandé cela en 2018, mais sa proposition avait été rejetée par le Conseil national.¹⁰⁸

6.2 Décision par l'assemblée communale

Les cantons peuvent prévoir que ce soit une assemblée communale (composée des personnes ayant le droit de vote dans la commune) qui statue sur les demandes de naturalisation. La plupart des cantons prévoient cette possibilité.¹⁰⁹ Par contre, des votes dans des urnes ne sont plus permis depuis 2003.¹¹⁰ L'assemblée communale ne saurait « décider de manière arbitraire, inégale ou discriminatoire et doit dûment user du pouvoir d'appréciation qui lui revient ». ¹¹¹ Malgré tout, il y a toujours des cas de processus douteux dans les assemblées communales. Dans un cas, le Conseil des citoyens d'une commune du canton des Grisons avait considéré les critères d'intégration comme remplis. Toutefois, à l'assemblée communale, la demande de naturalisation a été rejetée notamment parce que le requérant n'aurait pas salué tout le monde dans la rue. Le Tribunal fédéral a admis le recours du requérant et a retenu :

« Les quelques opinions contraires exprimées à l'assemblée communale sont restées vagues et non établies. En particulier, il ne se trouve aucun argument concret et documenté négatif pour le recourant à l'exception du reproche non déterminant de ne pas saluer des gens dans la rue »¹¹²

Le fait que la décision sur une demande de naturalisation soit prise par les citoyen-nes d'une commune sans motif objectif est insoutenable aux yeux de l'ODAE-Suisse. En outre, selon la LN, la sphère privée des requérant-es doit être protégée.¹¹³ Or cela ne semble pas être toujours garanti lorsqu'une demande de naturalisation est traitée par une assemblée communale. « Anna » a expliqué son embarras à l'ODAE-Suisse de la manière suivante :

« Je remarque à quel point ma vie est exposée au su et au vu des gens depuis que j'ai déposé ma demande de naturalisation. Cela a commencé lorsque ma demande a paru dans les journaux locaux. Dans la perspective du vote à l'assemblée communale, je me sens limitée dans mes agissements. Je ne souhaite pas faire une impression négative et m'abstiens d'aborder des questions politiques même si je m'y intéresse. Je ne suis plus très active dans les réseaux sociaux. Je ne sais bon Dieu pas ce qui peut être retenu contre moi. »¹¹⁴

L'ODAE-Suisse est d'avis que les votations sur la naturalisation dans des assemblées communales doivent être abolies pour des motifs d'incompatibilité de la procédure avec les principes de l'État de droit et des motifs relevant de la protection de la sphère privée.

6.3 Longue durée de la procédure

En vertu de l'art 29, al. 1, Cst, toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. Les cantons et les communes devraient donc terminer les procédures de naturalisation en suspens sans d'inutiles retards. Cependant les délais fixés dans la LN sont des délais d'ordre et donc non contraignants. Une procédure de naturalisation ne devrait en principe pas durer plus de trois ans, mais la réalité est souvent bien différente.

Dans les cas que l'ODAE-Suisse a documentés et qui sont maintenant terminés, aucune procédure de naturalisation n'a duré moins de trois ans. « Fadia » n'a obtenu sans motif apparent le droit de citoyenneté communale qu'après trois ans. La procédure communale de « Sandra » et « Mattia » a duré plus de deux ans jusqu'au refus du droit de citoyenneté communal, et la procédure de recours presque trois ans. « Alan » a reçu le droit de citoyenneté communal quelques mois seulement après le dépôt de sa demande mais a dû attendre ensuite trois ans jusqu'à ce que le canton la traite.

¹⁰⁶ Interview d'un membre d'une commission de naturalisation du 15.07.2021 par l'ODAE-Suisse (voir note 102).

¹⁰⁶ Hunziker 2018, p. 74.

¹⁰⁷ Interview de Barbara von Rütte du 02.09.2021 par l'ODAE-Suisse.

¹⁰⁸ Initiative parlementaire 18.478 :

« Vérifiabilité des procédures de naturalisation. Procès-verbal obligatoire », déposée le 13.12.2018.

¹⁰⁹ Art. 15, al. 2, LN. Parmi les cantons alémaniques, seuls Fribourg, St Gall et Zoug ne connaissent pas cette possibilité.

¹¹⁰ Voir ATF 129 I 232.

¹¹¹ De Weck 2019, p. 1314 ss.

¹¹² Arrêt du TF 1D_7-2017 du 13 juillet 2018, consid. 6.7 ; arrêt du Tribunal administratif zurichois, VB.2020.00781.

¹¹³ Art. 17 LN.

¹¹⁴ Interview d'« Anna » du 21.09.2021 par l'ODAE-Suisse.

Il est choquant que la durée de la procédure ne soit pas la même pour toutes et tous : selon le manuel du SEM, les demandes de naturalisation peuvent être traitées « de manière accélérée si la durée normale de traitement relèverait d'une rigueur inacceptable pour le requérant ». Le SEM donne l'exemple de l'école de recrues et celui de la perspective de jouer dans une équipe suisse comme sportif ou sportive d'élite.¹¹⁵ Ce traitement privilégié est d'autant plus étonnant qu'il ne repose sur aucune base légale. Au contraire, la Suisse est tenue par le droit international public selon l'art. 34 CGR d'accélérer les procédures de naturalisation des personnes réfugiées. Le présent rapport montre cependant que la Suisse viole cette obligation.

Les procédures peuvent aussi être encore retardées par des exigences formelles sévères, comme le montre par exemple le cas du mineur « Qamar » :

Cas 405

«**Qamar**» est entré en Suisse à l'âge de huit ans en 2010 et a été admis à titre provisoire. Ses parents étaient morts en Afghanistan. En 2017, « Qamar » a déposé une demande de naturalisation et a reçu peu après le droit de citoyenneté communal. Pour le traitement de sa demande par le canton, il a eu besoin d'un document d'identité afghan ainsi que d'un acte de naissance original d'Afghanistan et d'un passeport établi par l'ambassade d'Afghanistan à Genève. L'obtention des documents sans contacts en Afghanistan a été extrêmement difficile et a retardé la procédure de naturalisation de presque trois ans. A fin 2020, il a enfin obtenu la nationalité suisse.

Selon l'ODAE-Suisse, le fait que les procédures de naturalisation durent très longtemps est problématique du point de vue de l'État de droit et viole les droits de procédure des personnes concernées.

6.4 Suspension de demandes

Selon les observations de l'ODAE-Suisse, il arrive régulièrement que des personnes soient « tenues en haleine » pendant des années sans pouvoir se défendre sur le plan juridique. Il n'est donc parfois pas statué sur des demandes ni rendu de décisions pendant des années.

« **Pauline** » est venue en Suisse en 2000 et y a épousé un citoyen suisse. 14 ans plus tard, elle a déposé une demande de naturalisation facilitée. En raison de la suspicion d'un mariage blanc, le SEM a entrepris des vérifications. Il a considéré le soupçon comme avéré et a conseillé à « Pauline » de retirer sa demande. Elle a toutefois maintenu sa demande. Pendant les six années suivantes, le SEM a régulièrement exigé les mêmes documents prouvant un mariage effectivement vécu ainsi que des preuves de connaissance de la langue et des contrats de travail. « Pauline » a toujours déposé tous les documents requis et a sollicité plusieurs fois une décision susceptible de recours. Le SEM n'en a toutefois rendue une qu'au printemps 2021.

Sur ce, l'avocat de « Pauline » a recouru au Tribunal administratif fédéral et a invoqué un déni de justice en raison des retards dans la procédure. Le recours est encore pendant.

L'absence de décision susceptible de recours est problématique du point de vue de l'État de droit car elle empêche précisément la possibilité de recourir et empêche aussi la personne de se défendre. L'ODAE-Suisse a connaissance de plusieurs communes où la plupart des demandes de naturalisation sont « retenues ». Selon une étude du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), la suspension est une espèce de rejet « affaibli » car certains documents doivent être déposés une nouvelle fois ; et après l'écoulement de la suspension, les requérant-es doivent recommencer au début.¹¹⁶

6.5 Emoluments élevés

Selon la LN, les émoluments de la procédure de naturalisation ne doivent pas dépasser le niveau des coûts.¹¹⁷ Néanmoins, la naturalisation peut devenir une affaire onéreuse ; les frais varient passablement d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre. Au niveau communal, Genève, par exemple, renonce complètement à des émoluments communaux,¹¹⁸ alors que la ville de Lucerne peut exiger jusqu'à Fr. 2'500.– et la commune de Schwyz, jusqu'à Fr. 3'000.–. Au niveau cantonal, les émoluments pour une personne seule sont de Fr. 600.– en Valais et vont jusqu'à Fr. 2'500.– dans le canton de Soleure.¹¹⁹ En plus, il faut payer les frais des examens linguistiques, des cours de préparation et de l'authentification de certains documents. En cas de procédure de recours, d'autres frais sont encore encourus.

¹¹⁵ SEM: Manuel Nationalité, chapitre 3, p. 74 ss.

¹¹⁶ Probst et al. 2019, p. 137.

¹¹⁷ Art. 35, al. 2, LN.

¹¹⁸ Le canton de Genève impose en même temps des émoluments cantonaux assez élevés.

¹¹⁹ Pour une comparaison, voir

comparis.ch : «Gebührenvergleich – Einbürgerungen kosten in Schwyz viermal mehr als in Sitten», 30.07.2019.

Le montant élevé des émoluments peut être un obstacle pour beaucoup de requérant-es. Dans le cas de « Qamar », la procédure de naturalisation a coûté plus de Fr. 2'000.– au total (commune, canton et Confédération). Comme mineur non accompagné avec un salaire d'apprenti, la procédure lui aurait été impossible à ce prix. En fait, sa naturalisation n'a été possible que parce que sa curatrice a demandé à des fondations de financer la procédure. L'ODAE-Suisse salue à ce propos que certaines communes ou villes exonèrent les mineurs du paiement des émoluments.¹²⁰ Cela n'est toutefois pas suffisant ; l'accès à la nationalité ne devrait pas être empêché par des motifs financiers. Finalement, la Suisse ne respecte pas non plus ses obligations de droit international public selon lesquelles les frais des procédures de naturalisation devraient être diminués autant que possible pour les réfugié-es reconnu-es.



7 Recommandations

A l'aide de cas documentés et d'interviews, le présent rapport montre quels effets la loi durcie sur la nationalité de 2018 a sur les personnes concernées. Il apparaît clairement que les conditions à remplir pour obtenir une naturalisation sont extrêmement sévères et que les procédures sont aménagées de manière très diverse. Une des causes principales de cette complexité se situe dans la procédure à trois niveaux due à notre fédéralisme.

Un quart de la population résidant en Suisse n'a pas la nationalité suisse et n'a ainsi pas le droit de participer à la vie politique. La nationalité suisse ne devrait pas constituer un privilège. Les recommandations et revendications ci-après entendent contribuer à ce que les procédures de naturalisation soient organisées de manière plus équitable, plus égalitaire et sans discrimination.

Aspects de droit procédural

- 1. Les entretiens de naturalisation doivent être menés par des organes spécialisés. Les membres des commissions de naturalisation devraient être formés et les entretiens devraient faire l'objet de procès-verbaux détaillés.**

Le système à trois niveaux confère aux communes une grande marge de manœuvre dans la procédure de naturalisation. L'ODAE-Suisse exige que les membres des autorités impliqués soient régulièrement formés et sensibilisés à la conduite des entretiens, à l'importance des droits fondamentaux et à la question de la proportionnalité. L'exigence du procès-verbal des entretiens est en outre indispensable compte tenu des principes de l'État de droit.

- 2. Les votes relatifs aux naturalisations lors d'assemblées communales doivent être abolis.**

Les assemblées communales sont extrêmement mal habiles en ce qui concerne les droits de la personnalité et les droits procéduraux. Pour garantir la conformité de la procédure aux principes de l'État de droit et la sphère privée des personnes concernées, l'ODAE-Suisse recommande l'abolition des votes lors d'assemblées communales.

- 3. Les demandes de naturalisation ne devraient pouvoir être suspendues que si cela est nécessaire en raison de procédures pénales en cours. Sinon, il devrait être statué sur les demandes dans un délai clairement défini.**

¹²⁰ Ville de Lucerne: pas d'émolument jusqu'à 25 ans, [«Häufig gestellte Fragen, Erwerb](#)

[Schweizer Bürgerrecht](#)»; la ville de Zurich veut aussi exonérer les moins de 25 ans

des émoluments communaux: [communiqué de presse du 10.03.2021](#).

Il arrive assez souvent que les requérant-es ne reçoivent pas pendant des années de décision susceptible de recours. Cela est problématique du point de vue de l'État de droit car, sans décision, ils et elles ne peuvent pas interjeter de recours. Les personnes concernées ont droit à une décision dans un délai raisonnable.

4. Les émoluments de la procédure de naturalisation devraient être unifiés et baissés dans toute la Suisse. Pour les mineurs, il devrait y avoir une exonération totale.

Les frais ne devraient pas être un obstacle à la naturalisation.

L'ODAE-Suisse recommande aux communes et aux cantons d'examiner la possibilité d'exonérer au moins les personnes à faibles revenus et les mineurs du paiement des émoluments. Pour les réfugié-es reconnu-es, les frais doivent impérativement être diminués.

5. Les autorités devraient informer de manière proactive sur la possibilité d'une naturalisation.

La personne qui remplit les conditions d'une naturalisation devrait en être informée par les autorités compétentes. De manière analogue à l'art. 57 LEI, la LN devrait être complétée avec le mandat donné à la Confédération, aux cantons et aux communes d'informer et de conseiller les requérant-es potentiel-les.

Adaptation des conditions

6. Les conditions formelles de la naturalisation ordinaire devraient à nouveau être réduites. L'autorisation d'établissement (permis C) ne devrait pas être requise pour la naturalisation et la durée de séjour nécessaire de dix ans doit être diminuée.

La naturalisation ne doit pas être considérée comme la phase finale d'une intégration réussie, mais servir à accélérer l'intégration. Il devrait ainsi être possible de demander sa naturalisation avec une autre autorisation du droit de séjour. La durée de séjour nécessaire devrait être encore réduite à l'exemple de la pratique d'autres pays européens.

7. Les cantons et les communes ne devraient pas aller au-delà des exigences de la Confédération pour ce qui est des conditions de naturalisation. Leur marge de manœuvre devrait être réduite lors de la vérification des conditions matérielles.

Les requérant-es doivent remplir diverses conditions en fonction de leur lieu de domicile. Cela va à l'encontre du but d'harmonisation de la révision totale de la LN. Les cantons et les communes ne devraient pas pouvoir formuler des critères de naturalisation plus sévères que la Confédération. Les autorités sont en outre tenues de toujours respecter le principe de la proportionnalité.

Obligations de droit international

8. **La Suisse doit respecter ses obligations fixées dans la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Les procédures de naturalisation doivent être accélérées et les émoluments réduits pour les réfugié-es.**

La LN défavorise particulièrement les personnes relevant du domaine de l'asile et viole l'art. 34 CGR. Les conditions de naturalisation ne doivent pas être plus sévères que pour les autres personnes souhaitant être naturalisées. L'ODAE-Suisse demande que la durée du séjour en tant que personne requérante d'asile et que personne admise à titre provisoire soit comptée complètement pour la durée nécessaire de domicile.

9. **La Suisse doit adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur la citoyenneté et à la Convention de l'ONU pour la réduction des cas d'apatridie.**

Selon la Convention de l'ONU, les enfants ont notamment le droit d'acquérir la nationalité du pays de leur naissance si, autrement, ils seraient apatrides. La Convention européenne retient que le délai de domicile doit s'élever à dix ans au maximum et que les réfugié-es et les apatrides doivent avoir un accès facilité à la citoyenneté.

Pour un droit de citoyenneté moderne

10. **Les étrangères et étrangers de la deuxième génération doivent être naturalisés de manière facilitée. Comme pour celles et ceux de la troisième génération, ce doit être la Confédération seule qui statue sur leurs demandes.**

Les enfants nés ou ayant grandi en Suisse ont le centre de leur existence ici et font partie de notre société. Avec la naturalisation facilitée, ils obtiendraient un droit à la naturalisation. Les procédures seraient plus rapides et moins onéreuses.

11. **Il faut introduire le « ius soli ». Qui naît en Suisse en obtient la nationalité dès la naissance. A voir aussi une version « ius soli light » prévoyant par ex. l'acquisition de la nationalité suisse pour l'enfant né en Suisse d'un parent ayant un statut de séjour légal.** Divers États européens connaissent un mélange de « ius soli » et de « ius sanguinis ». En Allemagne, un enfant né dans le pays obtient automatiquement la nationalité allemande si ses parents ont un statut régulier depuis au moins huit ans. En Autriche, il existe un droit à la naturalisation en cas de séjour d'au moins six ans après la naissance dans le pays.¹²¹ L'ODAE-Suisse pense qu'un modèle de ce genre pourrait être opportun et réalisable aussi en Suisse.

¹²¹ Allemagne: [art. 4, al. 3, StAG](#); Autriche: [art. 11a, al. 4, ch. 3, StbG](#).

Abréviations

Al.	alinéa
Art.	article
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral
CFM	Commission fédérale des migrations
CGR	Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, RS 0.142.30
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
KBüG/SZ	Bürgerrechtsgesetz (KBüG) du 20 avril 2011, RS SZ 110.100
LASoc/BE	Loi sur l'aide sociale du 11 juin 2001, RS BE 860.1
LDC/BE	Loi sur le droit de cité cantonal et le droit de cité communal du 13 juin 2017, RS BE 121.1
LEI	Loi sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005, RS 142.20
Let.	lettre
LN	Loi fédérale sur la nationalité suisse du 20 juin 2014, RS 141.0
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
ODAE-Suisse	Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
OFS	Office fédéral de la statistique
OLN	Ordonnance sur la nationalité suisse du 17 juin 2016, RS 141.01
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SFM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
SLR	Service de lutte contre le racisme
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz Deutschland du 22.07.1913
StbG	Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft de 1985
TF	Tribunal fédéral

Bibliographie

Commission fédérale des migrations CFM: Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers de la 3e génération – Bilan après un an, 2019.

De Weck Fanny: BÜG und BÜV, in: Spescha Marc et al. (éd.), Migrationsrecht. Kommentar, 5e édition, 2019, p. 1284 à 1373.

Hainmueller Jens, Dominik Hangartner, Dalston Ward: The Effect of Citizenship on the Long-Term Earnings of Marginalized Immigrants: Quasi-Experimental Evidence from Switzerland, Science Advances 5, eaay1610, 2019.

Hunziker Lelia: Schweizer Bürgerrecht: Gnadenakt oder Verwaltungsakt?, in: CFM (éd.), Migrationsverwaltung im Fokus, Terra Cognita, 32, 2018, p. 72 à 74.

Kley Andreas: Die Werte der Bundesverfassung, ZBI 11/2015, p. 565–566.

Probst Johanna, Gianni D’Amato, Samantha Dunning, Denise Efonayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Andreas Perret, Didier Ruedin, Irina Sille: Marges de manœuvre cantonales en mutation – Politique migratoire en Suisse, SFM Studies #73, 2019.

Secrétariat aux migrations SEM: Manuel Nationalité, 2019.

Service de lutte contre le racisme SLR: Discrimination raciale en Suisse. Rapport du Service de lutte contre le racisme 2019/2020, 2021.

Uebersax Peter: Die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, in: Véronique Boillet et al. (Hrsg.), Le droit public en mouvement: mélanges en l’honneur du Professeur Etienne Poltier, Schulthess Éditions romandes (Recherches juridiques lausannoises), 2020, p. 435 à 465.

Von Rütte Barbara: Integration und Einbürgerung von geflüchteten Personen – Der Integrationsparcours als Hindernis für eine dauerhafte Lösung, in: OSAR (éd.), Neuigkeiten und Entwicklungen im Ausländerrecht, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und –praxis, 3/2021, p. 17 à 21.

Von Rütte Barbara: Das neue Bürgerrechtsgesetz und dessen Umsetzung in den Kantonen, in: Alberto Achermann et al. (éd.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2017/2018, 2018, p. 67 à 95.

Von Rütte Barbara: Das neue Bürgerrechtsgesetz, Revue de l’Avocat 5/2017, p. 202 à 214.

Wanner Philippe: Etude sur les jeunes étranger-e-s de la troisième génération vivant en Suisse – Estimation statistique de la taille de cette population, 2016.

Portrait

L'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers produit une documentation juridique de cas illustrant les effets du droit suisse de l'asile et des étrangers sur la situation des personnes concernées.

Pour en savoir plus : www.oda-e-suisse.ch

Pour soutenir le travail de l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers (ODAE-Suisse) :

- Signalez-nous des cas concrets
- Soutenez-nous par un don
- Devenez membre

CCP 60262690-6 / IBAN CH70 0900 0000 6026 2690 6
Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers

Merci de votre soutien !

