



Plaidoyer pour une naturalisation qui ne soit pas une décision arbitraire

La discussion sur l'identité est un enjeu important en Suisse et en Europe. Elle débouche parfois sur un repli identitaire. En Suisse, la définition de qui ›est membre de la famille‹ se fait par voie juridique avec la loi sur la nationalité et ses critères d'acquisition. Il y a donc une réponse institutionnelle à cette problématique. Mais elle est en même temps politique, d'une part parce que la loi n'est ›que‹ la photographie à un moment donné de rapports de force politiques et sociétaux et des discours les entourant, et d'autre part parce que la procédure elle-même introduit des acteurs politiques dans l'appréciation de l'intégration ou non d'une personne souhaitant se naturaliser.

Cet article est inspiré de mon essai ›Tu parles bien français pour une Italienne‹ (Marra 2018, Ed. Georg), traduit en allemand ›Ab wann ist man von hier‹ (2019, Zytglogge Verlag).

Avant d'analyser la procédure suisse et peut-être d'en proposer d'autres, permettez-moi de souligner qu'en Suisse nous vivons dans un double mouvement puisque, si en 2017 le peuple a décidé de faciliter la naturalisation pour la 3^{ème} génération¹, depuis le 1^{er} janvier 2018, les conditions d'obtention du passeport par voie de naturalisation ordinaire ont été durcies.

Conditions à la naturalisation

En effet, dans le lent et long processus de durcissement de la loi sur la nationalité, celle entrant en vigueur en 2018 touche particulièrement un critère, à savoir celui de l'accès à la demande. Pour pouvoir demander le passeport suisse, il faut: résider en Suisse depuis dix ans²; posséder un permis C au moment de la demande³; ne pas être à l'aide sociale ou l'avoir été dans les trois années précédant la demande⁴. Et il y a eu: une introduction des tests oraux et écrits pour tous les cantons⁵.

Les deux derniers critères introduisent une sorte de naturalisation cen-

Ada Marra

Conseillère nationale depuis 2007 et vice-présidente du Parti socialiste Suisse. Membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Membre de la Fondation Mère Sofia.

sitaire en excluant les personnes précarisées et/ou mal formées. Ainsi, comment imaginer que des personnes ne sachant pas ou peu écrire dans leur langue d'origine décideront de passer des tests oraux et écrits dans la langue du



pays où ils résident parfois depuis des dizaines d'années. Il y a certes dans la loi un paragraphe qui introduit une exception à ces exigences de tests⁶. Mais pour prouver que l'on est, par exemple concerné.e par l'illettrisme, il faut passer un examen ... Il y a dès lors autorenoncement à demander la naturalisation. En Suisse cela touche particulièrement la vague migratoire des années 60, composée d'ouvrier.e.s non qualifié.e.s. Pour certain.e.s d'entre eux/elles cela fait 50 ans qu'ils/elles résident en Suisse, ont participé à la prospérité du pays, mais de sérieux bâtons dans les roues leur sont mis pour avoir la possibilité de s'exprimer par le vote comme n'importe quel autre citoyen.

La référence à l'aide sociale quant à elle exclut proprement les personnes en précarité. Comme si le fait d'avoir des difficultés économiques diminuait la légitimité à prendre des décisions collectives et individuelles. Ce qu'il y a évidemment d'intéressant dans ce critère, c'est ce que j'appelle l'effet miroir. Exclure de décisions démocratiques les précarisés étrangers, renvoie à l'image que nous nous faisons des précarisé.e.s né.e.s avec un passeport suisse. Devrait-on leur enlever le droit de vote?

La Suisse introduit par ces critères d'accès à la naturalisation une sorte de forme de démocratie censitaire dont les pauvres et/ou mal formé.e.s seraient exclu.e.s. La Suisse n'est pas plus xénophobe que d'autres pays, mais elle n'aime pas les pauvres.

Une fois passés ces défis d'accès administratifs pour faire la demande, un autre processus s'enclenche. Démontrer être intégré.e en remplissant plusieurs critères.

Art. 12 Critères d'intégration (*Loi sur la nationalité suisse, LN*)

- 1 Une intégration réussie se manifeste en particulier par:
 - a. le respect de la sécurité et de l'ordre publics;
 - b. le respect des valeurs de la Constitution;
 - c. l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit;
 - d. la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation; et
 - e. l'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint, du partenaire enregistré ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale.
- 2 (...)

Les cantons peuvent prévoir d'autres critères d'intégration.

Ordonnance d'exécution (*OLN*)

Chap. 2, Section I, Art. 2

- 1 Le requérant s'est familiarisé avec les conditions de vie en Suisse notamment lorsqu'il:



- a. **possède une connaissance élémentaire des particularités géographiques, historiques, politiques et sociales de la Suisse;**
- b. prend part à la vie sociale et culturelle de la population suisse; et
- c. entretient des contacts avec des Suisses.

Si chaque point de la loi ou de l'ordonnance se prêtait à une analyse fine, je m'arrêtera sur les deux points que j'ai mis en gras, car ils soulèvent selon moi deux points importants: qu'est-ce que l'intégration et qui le décide.

Qu'est-ce que l'intégration?

Derrière une apparente forme d'objectivité quantifiable (connaissance géographique, civique, historique) se cache l'arbitraire. Faut-il connaître un ou deux noms de montagnes? La recette de la fondue? Le nom des entreprises suisses? Faut-il savoir par qui les juges fédéraux sont élus et pour combien de temps? L'appréciation par les autorités compétentes de l'intégration des personnes a fait la une des médias à plusieurs reprises. En suisse alémanique comme en suisse romande. En juillet 2017, en Argovie la naturalisation a été refusée à une jeune fille turque, car elle a répondu que le ski était le sport national alors que ses examinateurs attendaient la lutte à la culotte⁷. Dans le canton de Vaud un entrepreneur d'une PME de 2^{ème} génération ayant effectué sa scolarité en Suisse et parfaitement intégré dans la vie associative et économique a été refusé, car il avait confondu les noms de deux ministres cantonales⁸, etc. Le fait de répéter des informations apprises par cœur et auxquelles certaines personnes nées avec le passeport seraient bien incapables de répondre, est-il plus un signe d'intégration qu'un entraîneur de foot par exemple qui s'occupe des jeunes, mais peu calé en connaissances civiques? Le fait de naître et faire sa scolarité dans le pays, d'y travailler et d'y créer des emplois est-il un signe de moins grande intégration que de ne pas connaître le nom des trois fleuves prenant leur source en Suisse? Les modalités de ces processus provoquent toujours beaucoup de questions.

Un écueil important est assurément la possibilité laissée aux cantons et aux communes d'ajouter des critères pour avoir accès à la naturalisation. Ainsi en fonction du lieu de résidence, il n'y a pas les mêmes probabilités d'obtenir la nationalité. La suisse alémanique étant traditionnellement plus dure que la suisse romande. Mais cette différence se retrouve également entre communes d'un même canton. Cet effet est renforcé par le côté aléatoire de l'organe qui fait passer l'examen et juge du niveau d'intégration d'une personne. Parfois ce sont des commissions de naturalisation composées des diverses tendances politiques en



proportion de leur force électorale communale, parfois c'est une seule personne qui réfère à une commission et au législatif, il y a des communes ou des cantons où sont prévues des visites chez les personnes concernées, etc. Quoiqu'il en soit, pour les naturalisations ordinaires, ce sont les instances politiques qui jugent de l'intégration avec son lot d'arbitraire. On peut dire que l'obtention de la nationalité est comme un jeu de hasard.

Plusieurs cantons tentent de pallier cet état de fait en procédant à des naturalisations facilitées déjà pour les 2^{ème} générations, ces jeunes qui sont nés en Suisse. Ainsi la procédure prend une tournure administrative. L'administration cantonale fait un rapport sur l'historique administratif en quelque sorte du jeune directement au Grand Conseil, sans passer par l'échelon communal.

Lors de la votation du 14 février 2017 sur la naturalisation facilitée de la 3^{ème} génération, il y a eu un renversement de paradigme: seuls les critères fédéraux sont possibles et il y a inversion de la preuve. Ce n'est plus à la personne qui désire le passeport suisse de démontrer qu'elle est intégrée (on considère qu'elle l'est de facto), mais c'est au canton qui aurait un doute de le démontrer auprès de la Confédération⁹.

Mais de manière générale, on constate par ce processus que les décisions sont aléatoires en fonction des forces politiques et des personnes en présence dans les commissions ou parlements communaux. Il n'y a pas en réalité de définition unique de ce que signifie être suisse au niveau institutionnel et légal. Cela dépend du lieu et du moment. Et si une définition unique est impossible puisqu'il y a mille façons de l'être, la procédure en intégrant des appréciations politiques au lieu de s'en tenir à de l'administratif, introduit de l'arbitraire.

Pourtant l'administration et les lois de manière générale devraient garantir l'égalité de traitement. Bien sûr que la question de l'identité est plus délicate que l'obtention d'un autre certificat. Mais c'est justement parce que nous parlons d'une thématique délicate qu'une égalité de traitement est nécessaire. Or, avec ce système, nous avons une tension entre égalité de traitement et processus politique.

De quelques modèles

Alors, comment sortir de cet écueil? Il faudra certainement différencier entre des processus qui concernant les premières générations d'arrivants et les générations suivantes qui naissent en Suisse. Il faut trouver un système plus juste pour les premières et le droit du sol pour les suivantes.

Le système suédois a un système hybride, mais qui peut se définir résolument pas un système administratif. Ainsi, toute personne sans pas-



seport suédois ayant passé 16 ans sur sol suédois (sous réserve de casier judiciaire vierge et ayant payé l'impôt) se voit attribuer la nationalité. Concrètement cela signifie qu'une personne née en Suède, à l'âge de 16 ans, obtiendra la nationalité après vérifications des deux critères susmentionnés. De même pour toute personne étant arrivée en Suède après 16 ans de résidence. Si à mon sens ce système reste restrictif pour les personnes nées sur sol suédois, il a l'intérêt de dépolitiser la démarche.

La France a un système hybride elle aussi: on naît français soit parce que l'un des deux parents a la nationalité française, soit parce qu'on est la deuxième génération à naître en France. Autrement dit, il y a le droit du sol à partir de la troisième génération. Pour la deuxième génération, c'est un peu le système suédois. Lorsque l'on naît en France de parents étrangers nés à l'étranger, on reçoit un passeport français à 18 ans¹⁰.

Pourquoi le droit du sol inconditionnel est-il donc si difficile à accepter pour nos pays européens? Et en Suisse, à partir de quelle génération une personne est-elle digne d'être considérée comme membre de la famille, sans soupçon de «dénaturer» une identité, de correspondre à la bonne définition de l'être suisse? Car ce sont probablement ces soupçons et cette vision d'une suissitude d'origine qui viennent troubler l'attribution du droit du sol.

On ne peut évidemment parler de processus d'acquisition de nationalité sans parler d'identité

Tout l'enjeu de certaines forces politiques est de faire croire qu'il y a une seule façon d'être suisse. Le «hold-up» de la définition du patriotisme et de l'identité suisse faite ces vingt dernières années est marquant. Être suisse semble s'être restreint à l'appartenance à quelques cantons suisses allemands. Il y a des personnes qui ne se naturalisent pas en Suisse parce que «elles ne se sentent pas comme eux». Quand on leur demande de spécifier ce «eux», elles répondent: porter la chemise edelweiss, le cor des Alpes, la chanson folklorique... Si cette manière-là d'être suisse est évidemment respectable, il est difficile de les convaincre qu'il y a mille autres façons d'être suisse. Cela peut être le folklore, mais aussi tout à fait différent.

Ce sont nos multiples appartenances qui nous forment une identité. Ainsi nous pouvons être suisses et binationaux à la fois (environ 870'000 en Suisse et 570'000 hors de Suisse). Suisse et de droite. Suisse et homosexuel. Suisse et pauvre. Suisse de l'étranger (environ 775'000). Suisse et musulman. Suisse et athée. Suisse depuis sept générations. Suisse né avec un autre passeport. Nos appartenances sont diverses. Il n'y a pas d'homogénéité. Il n'y a pas un bloc identique. Ni dans la société ni en



soi. C'est cela le pari de notre pays historiquement et culturellement divers réuni sous une Confédération avec trois langues nationales, deux religions (au moins), des systèmes et programmes scolaires différents.

Derrière l'idée du droit du sang (en opposition avec le droit du sol), il y a comme une idée de lettres de noblesse en suisse. Quelque chose d'inhérent au sang, à l'héritage que d'autres Suisses n'auraient pas. Dans cette vision, il ne suffit pas d'être né en Suisse, y avoir fait ses écoles et y travailler pour être suisse. Une expression revient souvent dans toute l'Europe: être ›de souche‹. Il y aurait le Suisse de souche portant en soi une certaine pureté originelle et les Suisses de papiers, terme utilisé surtout en suisse allemande pour désigner les personnes ayant passé par le processus de naturalisation. Ces derniers n'étant pas d'une lignée de souche ...

Le mythe de la pureté est ici convoqué pour exclure ceux et celles qui viendraient l'entacher. Au début de cet article, on a vu que pourraient venir l'entacher les pauvres et/ou les non formés. Pour certain.e.s, comme par exemple l'ancien président de l'UDC et conseiller national Albert Rösti, les personnes à la peau noire¹¹. D'autres convoqueront la religion, notamment l'islam, comme un facteur empêchant une filiation suisse.

Ce refus du droit du sol convoque les mythes fondateurs pour chaque pays. Et ceux-ci sont sacrés. La notion du temps est ici importante. Dans l'idée de pureté, le temps s'est comme immobilisé. Pour l'identité de soi-même, considérée comme l'héritage d'une pureté immaculée de tout apport extérieur, mais aussi dans la vision de la personne impure. Ainsi une troisième génération d'italien par exemple serait restée enfermée dans son être pur à elle. Elle ne parlerait toujours que l'italien, mangerait des spaghettis et danserait la tarentelle ...

Finalement, ne pas accorder le droit du sol c'est continuer à considérer les personnes nées en Suisse (de deuxième ou troisième génération) comme des locataires. Comme si ces personnes allaient partir un jour ou l'autre chez elles. Mais ces personnes ne partiront pas. C'est ici chez elles. Continuer à leur faire un procès d'intention en suisse en voulant leur faire passer le test qui enlèverait ce soupçon, participe à blesser le vivre ensemble.

Je prône quant à moi résolument une procédure administrative pour les premiers arrivants, mais également le droit du sol pour les personnes nées en Suisse. J'ai pu démontrer plus haut l'iniquité de traitement dans les procédures politiques définies par le Parlement pour devenir suisse. Mais c'est aussi une question de reconnaissance et de phénomène psychologique. Je reste persuadée que s'il est dit à un enfant qu'il n'est pas



membre de la famille, alors il pourrait exacerber ses autres appartenances même si son lien du pays de provenances des parents ou grands-parents se résume à des vacances, une notion d'une autre langue plus ou moins maîtrisée et des références culinaires. Alors que s'il est dit à un enfant qu'il est membre de la famille, il ira encourager l'équipe nationale dans le stade de Suisse ou en tout cas il serait traité à égalité avec ses copains d'école qui eux sont nés par hasard avec un passeport suisse. Au risque de me répéter, le régime du droit du sang sous lequel nous vivons implique l'inégalité. C'est comme si tout le monde pouvait avoir le certificat (le passeport suisse), mais que certain.e.s devaient passer des examens et d'autres non. Les premiers étant nés par hasard avec des parents suisses et les autres non.

Une acquisition de nationalité simplifiée pour un nouveau dynamisme de nos démocraties

Mais cette procédure d'acquisition de nationalité si rigide dit aussi quelque chose de notre démocratie. En Suisse et partout en Europe, la seule façon de pouvoir voter et être éligible, en somme avoir des responsabilités en tant que citoyen.ne, c'est en ayant le passeport du pays où l'on réside. La naturalisation donne ces droits. À quelques rares exceptions¹², il n'y a pas d'autres possibilités. En Suisse comme en Europe il n'y pas la volonté politique de découpler la notion de citoyenneté et de nationalité. La citoyenneté serait comprise comme la participation à tous les égards dans la société indépendamment de la nationalité. Or c'est la version restrictive qui fait foi: ne peuvent voter dans leur lieu de vie, de citoyenneté, que les personnes possédant le passeport du lieu de résidence. C'est ce double mouvement, droit de vote possible seulement en se naturalisant et durcissement dans le même temps des conditions pour le faire, qui peut affaiblir notre démocratie. En effet, actuellement notre pays compte environ 25,3 pour cent d'étranger.e.s. Un quart de la population est exclue d'office du droit de vote. Bien sûr, ce n'est pas autant puisqu'il faut enlever les personnes de moins de 18 ans. Mais les chiffres restent importants¹³.

Alors même que le taux de participation aux votations et élections est bas, notre démocratie pourrait être vivifiée en partie par un accès plus grand aux décisions de ce pays soit en ayant des procédures de naturalisation beaucoup plus simples (automatique pour les personnes nées en Suisse et procédures administratives pour les autres), ou alors en donnant le droit de vote aux étranger.e.s à tous les échelons. Mais ceci est une autre histoire ...



Annotations

- 1 60.4 pour cent des votant.e.s et 19 cantons ont dit oui à une naturalisation facilitée de la 3ème génération même si celle-ci reste toutefois très encadrée dans les critères à remplir.
- 2 Précédemment, ce temps de résidence était de douze ans.
- 3 Les permis B et F n'ont plus le droit de déposer de demande comme il était possible de le faire jusqu' alors.
- 4 Cette restriction n'existait pas sous forme obligatoire jusqu' alors.
- 5 Jusqu' alors plusieurs cantons n'avaient pas introduit dans leur législation des tests écrits.
- 6 Art. 12, chif. 2 de la loi sur la nationalité: »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 prévus à l'al. 1, let. c et d, est prise en compte de manière appropriée«.
- 7 Laure Lugon. Le Temps, 28 juillet 2017.
- 8 Laure Lugon. Le Temps, 8 décembre 2017.
- 9 Dans la pratique on s'aperçoit que les conditions matérielles sont encore trop difficiles à amener dans certains cas pour qu'elle soit aussi facilitée que l'entendait le peuple.
- 10 L'examen des deux systèmes de naturalisation, de la Suède et de la France, mériterait bien sûr une plus grande analyse, mais j'ai tenté de les résumer en un paragraphe chacun.
- 11 »Aujourd'hui on parle de naturaliser des Italiens, demain cela sera des Africains«, Tages-Anzeiger du 18 janvier 2017.
- 12 Dans tous les cantons romands à l'exception du Valais, les étrangers après un certain temps de résidence peuvent voter et/ou être éligibles au niveau communal. Un des cantons a même introduit le droit de vote au niveau cantonal.
- 13 En 2018 on estime à environ 1'660'000 (sur environ 2'100'000 étrangers) les étrangers de plus de 19 ans. www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution/age-etat-civil-nationalite.assetdetail.9466619.html.