

L'accès à la naturalisation facilitée des personnes de la troisième génération

État des lieux après trois ans de mise en œuvre (2018–2020)



Étude mandatée par la Commission fédérale des migrations CFM
Philippe Wanner, Rosita Fibbi

Février 2022



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Impressum

Éditrice

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

Auteurs

Philippe Wanner, Université de Genève
Rosita Fibbi, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM

Rédaction

Pascale Steiner, Bettina Looser, Sibylle Siegwart

Relecture

Alexandre Lecoultre

Illustration de couverture

© CFM

Graphisme

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Préface

Les dispositions de la loi sur la nationalité qui visent à faciliter la naturalisation des étrangers de la troisième génération sont en vigueur depuis le 15 février 2018; l'article constitutionnel auquel elles sont subordonnées avait été accepté en votation populaire, et ce, à une large majorité. Pour mieux cerner l'impact de ces nouvelles dispositions légales, la Commission fédérale des migrations CFM a chargé Philippe Wanner et Rosita Fibbi de mener une étude scientifique.

Il ressort de cette étude que le nombre de personnes qui font usage des possibilités offertes par la nouvelle législation est nettement inférieur aux prévisions initiales: à ce jour, seuls quelque 1800 personnes naturalisables – sur environ 25 000 – ont été naturalisées. L'étude met également en lumière les raisons de ce résultat: les obstacles à franchir sont plus élevés que prévu; souvent, même, ils le sont au point que les exigences légales sont impossibles à remplir. Ainsi, force est de constater que la naturalisation facilitée ne s'avère en réalité pas plus facile, mais plutôt plus difficile pour la troisième génération.

Les adolescents et les jeunes adultes appartenant à la troisième génération d'étrangers étant nés en Suisse, ils ont naturellement le sentiment de faire partie de notre société et participent à sa vie professionnelle et sociale. Ils sont donc autochtones, mais n'ont pas de passeport suisse. Tout le monde s'accorde sur ce point. Si la naturalisation facilitée ne fonctionne pas, c'est parce que les conditions formelles qu'elle impose sont trop difficiles à satisfaire. Il est souvent ardu – voire parfois impossible – de fournir toutes les preuves requises au sujet du statut de séjour des grands-parents. De plus, de nombreux parents ne sont pas en mesure de prouver de manière probante qu'ils ont accompli leur scolarité en Suisse. Comme enfants de saisonniers, en effet, ils n'ont été que tardivement autorisés à y entrer. En outre, nombreuses sont les communes qui fournissent des informations insuffisantes ou erronées.

Ces problèmes n'étant pas inhérents à l'article constitutionnel lui-même mais à sa législation d'application, il serait en soi assez facile de tous les résoudre. Une preuve de scolarité des parents pourrait suffire à documenter la présence en Suisse des grands-parents. Un accès direct à

certains renseignements administratifs (données issues du système d'information sur la migration, informations des caisses de compensation AVS, documents fiscaux) simplifierait considérablement les démarches. Inconnue dans d'autres procédures de naturalisation, la limite d'âge fixée par le législateur pour la naturalisation facilitée devrait être supprimée, tant il est vrai que beaucoup de personnes de plus de 25 ans manifestent de l'intérêt pour la naturalisation.

Pour les étrangers de la troisième génération, le fardeau administratif inhérent à la procédure actuelle est iniquement élevé: alors qu'eux-mêmes remplissent tous les critères d'intégration, leur demande de naturalisation dépend avant tout du statut de séjour de leurs grands-parents, ou bien des années de scolarité obligatoire accomplies par leurs parents. Cette réalité frustre de nombreux candidats, qui préfèrent alors interrompre leur procédure de naturalisation facilitée. Dès lors, leur sentiment d'appartenance à la société suisse s'en ressent.

Les partisans d'une politique de naturalisation stricte considèrent l'exigence de prouver son intégration comme impérative. Mais les membres de la troisième génération sont déjà pleinement intégrés. D'ailleurs, les autorités compétentes ne contestent ce fait d'aucune façon. Pourtant, en dressant des obstacles quasi insurmontables, la politique est accusée de vouloir empêcher un maximum d'habitants d'accéder à leurs droits politiques. Pour la démocratie suisse, voilà pourtant un bien funeste signal, tant elle est tributaire de la participation active de ses habitants à la politique du pays.

Comment un système de démocratie directe à la fois fédéraliste et enclin à la subsidiarité comme celui de la Suisse pourrait-il fonctionner en excluant une multitude de personnes? Et comment, dans ces conditions, motiver les jeunes non seulement à vivre dans notre société, mais également à s'y engager?

Walter Leimgruber
Président de la Commission fédérale
des migrations CFM

Table des matières

1.	Introduction	5
2.	Approches	7
3.	Analyse statistique	8
3.1	Effectif et évolution par sexe et par âge	8
3.2	Nationalités	9
3.3	Cantons	10
4.	Analyse qualitative	12
4.1	Les personnes interrogées	12
4.2	La perspective des candidats	13
4.2.1	Conditions formelles d'accès à la procédure facilitée	13
4.2.3	Bilan intermédiaire	19
4.3	La perspective des administrations	19
4.3.1	Processus de gestion des demandes au SEM	20
4.3.2	Observations, interprétations et actions des administrations interrogées	20
4.3.3	Évaluation de la procédure facilitée par les administrations	22
4.3.4	Simplifications suggérées par les administrations	22
5.	Synthèse	23
6.	Comment faciliter la naturalisation facilitée ?	24
	Références bibliographiques	26

1. Introduction

La nouvelle procédure de naturalisation facilitée de la troisième génération se déroule au seul niveau fédéral. Après trois années de mise en œuvre, la CFM dresse un bilan.

Depuis sa mise en œuvre en 2018, la naturalisation facilitée pour les personnes de la troisième génération¹ suscite différentes interrogations. Celles-ci sont notamment liées au succès que cette procédure est susceptible de rencontrer au sein des populations concernées, mais aussi aux difficultés observées au moment de sa mise en œuvre. Après une étude sur la première année de mise en œuvre de la loi en 2019, la Commission fédérale des migrations CFM souhaite à présent dresser un nouveau bilan en se basant sur l'expérience acquise pendant les trois premières années d'application de la nouvelle législation. La CFM a confié le mandat de cette nouvelle étude à Philippe Wanner et à Rosita Fibbi, qui ont déjà travaillé sur ce sujet (Wanner 2016, Bader und Fibbi 2017, Fibbi 2019).

Pour rappel, la loi sur la nationalité (LN) prévoit depuis le 15 février 2018 la naturalisation facilitée de la troisième génération résidant en Suisse.

L'article 24a LN stipule que « l'enfant de parents étrangers peut, sur demande, obtenir la naturalisation facilitée lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- a. l'un de ses grands-parents au moins est né en Suisse ou il peut être établi de manière vraisemblable que celui-ci a acquis un droit de séjour en Suisse ;
- b. l'un de ses parents au moins a acquis une autorisation d'établissement, a séjourné en Suisse pendant au moins 10 ans et a accompli au moins 5 ans de scolarité obligatoire en Suisse ;
- c. il est né en Suisse ;
- d. il est titulaire d'une autorisation d'établissement et a accompli au moins 5 ans de scolarité obligatoire en Suisse.

La demande doit être déposée jusqu'à l'âge de 25 ans révolus, et l'enfant naturalisé acquiert le droit de cité de la commune de domicile et du canton de résidence qui sont les siens à ce moment-là. » Au total, 1350 personnes de nationalité étrangère ont bénéficié de cette disposition jusqu'à fin 2020.

¹ Le terme « troisième génération » apparaît parfois dans la littérature à ce sujet et dans cette étude sous l'abréviation « G3 », de même que le terme « 2^e génération » sous « G2 », et celui de « 1^{ère} génération » sous « G1 ».

L'article 51a LN, pour sa part, fait référence à la disposition transitoire prévoyant que « les étrangers de la troisième génération qui, au moment de l'entrée en vigueur de la modification du 30 septembre 2016 de la présente loi, ont au moins 25 ans mais pas encore 35 ans et remplissent les conditions fixées à l'article 24a LN, disposent de cinq ans après l'entrée en vigueur pour déposer une demande de naturalisation facilitée ». Au total, 497 personnes ont bénéficié de cette disposition transitoire durant les trois années couvertes par l'étude.

La naturalisation facilitée de la troisième génération est une procédure en une seule étape. La Confédération – en l'occurrence le Secrétariat d'État aux migrations SEM – examine si les critères sont remplis et décide si les requérants² peuvent acquérir le passeport suisse. Cette procédure se distingue de la naturalisation ordinaire qui se déroule en trois étapes : 1. les autorités communales confèrent le droit de cité communal, 2. le canton confère le droit de cité cantonal, 3. la Confédération délivre l'autorisation de naturalisation.

Conformément aux termes du mandat, cette étude entend répondre à différentes questions :

- Combien de personnes de la troisième génération ont été naturalisées selon la procédure facilitée, quelles sont leurs caractéristiques démographiques, et dans quels cantons résident-elles ?
- Quels enseignements livre la comparaison entre ces données et les projections préalables à l'introduction des nouvelles dispositions ?
- Comment les personnes intéressées à la nouvelle procédure apprécient sa mise en œuvre au quotidien ?
- Comment les autorités évaluent ce nouveau dispositif et quelles suggestions d'amélioration formulent-elles ?

² Dans ce texte, le masculin est utilisé de manière générique pour désigner à la fois les hommes et les femmes.

2. Approches

La combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives vise à identifier les défis liés à l'accès à la naturalisation facilitée de la troisième génération.

La recherche combine les méthodes quantitatives (premier volet) et qualitatives (deuxième volet). La combinaison de ces deux approches permet des recommandations visant à rendre plus facile l'accès à la naturalisation facilitée de la troisième génération.

Le premier volet vise à dresser un panorama statistique de la naturalisation facilitée de la troisième génération au cours des trois années ayant suivi l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Il repose sur des données transmises par le SEM et appariées par l'Office fédéral de la statistique OFS avec des statistiques officielles (statistique de la population – STATPOP et relevé structurel).

Le deuxième volet est un double approfondissement qualitatif qui vise à donner la parole à des acteurs et à éclairer les faits mis en évidence par l'analyse statistique. Il repose sur deux sources complémentaires :

- les demandes d'informations formulées par des personnes qui ont cherché des renseignements auprès de la CFM entre avril et novembre 2021, et leur témoignage. Pendant cette période, qui correspond à la durée du mandat de recherche, la CFM a été contactée par 38 personnes demandant des renseignements à propos de la procédure de naturalisation facilitée ; une fois les renseignements obtenus, 28 d'entre elles ont accepté de participer à un entretien portant sur leurs expériences avec la procédure de naturalisation des personnes de troisième génération.
- les entretiens avec quelques représentants de l'autorité publique en charge des naturalisations. Nous avons mené sept entretiens, avec un représentant des autorités fédérales en charge de la nouvelle procédure, ainsi qu'avec six représentants des autorités cantonales ou communales en charge des questions de naturalisation étant directement en contact avec le public cherchant des informations sur la naturalisation facilitée.³

³ Les notes finales en romain en annexe renvoient aux interviews dont sont issues les déclarations respectives. Pour des raisons de protection de la personnalité, les notes complètes des interviews n'ont pas été publiées dans l'étude.

3. Analyse statistique

Les chiffres permettent de décrire les caractéristiques démographiques des personnes de la troisième génération qui accèdent à la naturalisation facilitée et d'identifier les spécificités cantonales en la matière.

Les données concernant les naturalisations de la troisième génération ne sont à ce jour pas publiées par le SEM ou l'OFS. Il n'est donc pas possible pour le public intéressé de connaître le nombre de personnes de la troisième génération qui, chaque année, accède à la naturalisation, ni de connaître leurs caractéristiques démographiques (sexe, âge, nationalité, canton de domicile). Le présent volet vise à apporter des éclaircissements à ce sujet.

3.1 Effectif et évolution par sexe et par âge

Le SEM nous a communiqué deux séries de données couvrant la période de l'étude: d'une part le nombre total de demandes de naturalisations facilitées déposées, et d'autre part le nombre de demandes ayant abouti à une naturalisation. Au total, 972 demandes ont été déposées en 2018, un chiffre qui s'est réduit à 903 en 2019, puis à 897 en 2020.⁴ Par ailleurs, le nombre de demandes ayant abouti à une naturalisation était respectivement de 282 en 2018, 799 en 2019, puis 787 en 2020. L'écart entre le nombre de demandes déposées et le nombre de naturalisations ayant abouti s'explique par la durée de la procédure.

L'OFS nous a transmis pour sa part des informations sur les naturalisations ayant abouti (Tableau 1). Ces données divergent très légèrement de celles directement transmises par le SEM et dont il sera question à la section 4.3.1. Nous avons choisi d'utiliser le jeu de données de l'OFS car il comprend des variables démographiques. Selon cette source, l'année 2018 a enregistré au total 279 naturalisations, puis 784 pour chacune des deux années suivantes. Cette augmentation s'explique par le fait que la procédure, bien que facilitée,

présente un intervalle temporel important entre le dépôt de la demande et la conclusion de la procédure. Il en résulte que des personnes ayant déposé leur demande au moment de l'introduction de la nouvelle loi ont vu celle-ci aboutir une année après, voire deux.

Tableau 1: Évolution du nombre de naturalisations facilitées de la troisième génération accordées, selon l'article de loi et l'année

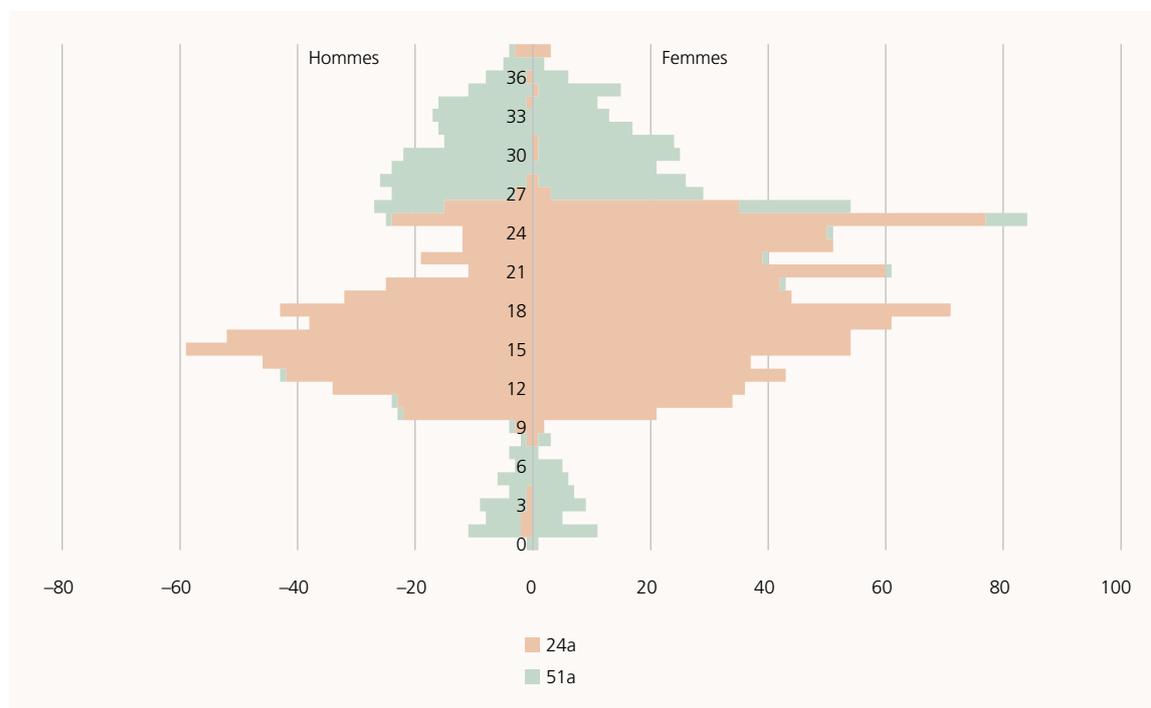
article	Année		
	2018	2019	2020
article 24a	216	558	576
article 51a	63	226	208
Total	279	784	784

Source : SEM, SYMIC. Données transmises par le SEM via l'OFS.

Nous pouvons par ailleurs constater que le nombre de naturalisations selon la disposition transitoire (art. 51a LN) dépasse les 200 cas par année en 2019 et 2020 mais semble diminuer légèrement, alors que les naturalisations selon l'article 24a LN augmentent quelque peu entre 2019 et 2020. D'une manière générale, les tendances entre 2018 et 2020 suggèrent que le nombre de naturalisations facilitées se stabilisera, voire diminuera au cours des années à venir.

La répartition de la naturalisation facilitée (art. 24a LN) selon l'âge du requérant est caractérisée par une forte majorité (plus de 85%) d'hommes et de femmes âgées de 10 à 24 ans au moment de la naturalisation (Figure 1). On observe cependant quelques cas de naturalisations de personnes âgées de plus de 25 ans, certaines ayant probablement déposé leur demande avant leur 25^e anniversaire. Quant à la disposition transitoire (art. 51a LN), elle concerne principalement des

⁴ Communication du SEM. Voir section 4.3.1.

Figure 1 : Répartition des naturalisations de la troisième génération selon l'âge, le sexe et l'article de loi

Sources : SEM, SYMIC. OFS, STATPOP.

personnes âgées de 25 à 40 ans,⁵ mais également des enfants de moins de 10 ans ; dans ce cas de figure, les naturalisations surviennent lorsque des enfants de la 4^e génération sont inclus dans la procédure de naturalisation de leur parent de troisième génération.

La distribution par âge et par sexe est plutôt atypique (Figure 1). Pour les hommes, qui sont minoritaires, la naturalisation a lieu avant l'âge de 20 ans. Ensuite, le nombre de naturalisations diminue, peut-être en raison d'une réticence par rapport aux obligations militaires, avant de reprendre après 25 ans. Chez les femmes, cette répartition est plus harmonieuse en fonction de l'âge, avec toutefois des pics autour de 18 et 25 ans, c'est-à-dire au moment d'être majeures et à la limite d'âge supérieure pour bénéficier de la naturalisation facilitée.

3.2 Nationalités

L'Italie, avec 955 naturalisations facilitées (51,7% du total) représente la principale nationalité d'origine des naturalisés. La Turquie (274 naturalisations), l'Espagne (120) et le Kosovo (109) comptent également plus d'une centaine de naturalisés. La Macédoine du Nord (94) et la Serbie (70) sont les autres nationalités dénombant plus de 50 naturalisations (Tableau 2).

En mettant en relation ces effectifs avec le nombre estimé de personnes répondant aux critères,⁶ il apparaît que les collectivités hors EU/AELE recourent plus souvent à la naturalisation facilitée pour les personnes de troisième génération que les nationalités de l'Europe communautaire. En 2016, nous avons estimé le nombre de personnes de la troisième génération « naturalisables » selon les informations disponibles (Wanner 2016). Ces informations permettent de calculer un taux théorique de naturalisation selon l'article 24a LN, obtenu en divisant le nombre annuel moyen de

⁵ Les étrangers de la troisième génération qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi (15 février 2018), ont au moins 25 ans mais pas plus de 35 ans, et qui remplissent les conditions, peuvent demander la naturalisation facilitée jusqu'au 15 février 2023, art. 51a LN. Voir aussi <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/integration-einbuengerung/schweizerwerden/3-generation.html> (consulté le 27.11.2021).

⁶ Estimation faite dans une précédente étude : Wanner 2016.

naturalisations par rapport à la taille estimée de la population naturalisable. On observe alors que les populations turque, kosovare et macédonienne du nord de la troisième génération présentent les taux les plus élevés, tandis que les populations portugaise, espagnole et italienne ont les taux les plus faibles.

La quasi-totalité des naturalisations des populations du Kosovo et de Macédoine du Nord s'est effectuée selon l'article 24a LN, alors que plus d'un tiers des naturalisations italiennes et près d'un quart des naturalisations turques ont été effectuées dans le cadre des conditions transitoires (art. 51a LN), ce qui atteste du caractère plus ancien de ces migrations.

Il est aussi intéressant de mentionner que la distribution de la naturalisation selon le sexe varie en fonction de la nationalité. Les femmes sont majoritaires au sein des naturalisations italiennes (64%) et espagnoles (59%). En revanche, la distribution est plus équilibrée parmi les naturalisations kosovares (48% de femmes, 52% d'hommes) et macédoniennes du Nord (50% pour chaque sexe). Cette majorité féminine correspond certainement au frein que constituent les obligations militaires pour les jeunes hommes.

De légères différences s'observent dans l'évolution du nombre de naturalisations selon la nationalité entre 2018 et 2020. Comparativement aux autres nationalités, l'Italie est surreprésentée en

2018 avec 123 naturalisations sur 272 selon l'article 24a LN, soit 45% de l'ensemble des naturalisations accordées (contre 231 naturalisations sur 784 en 2020, soit 30%). Cependant, il n'est pas possible d'estimer si la surreprésentation italienne résulte d'un nombre plus élevé de dossiers déposés immédiatement après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ou si elle est due à d'autres facteurs tels que la durée de la procédure.

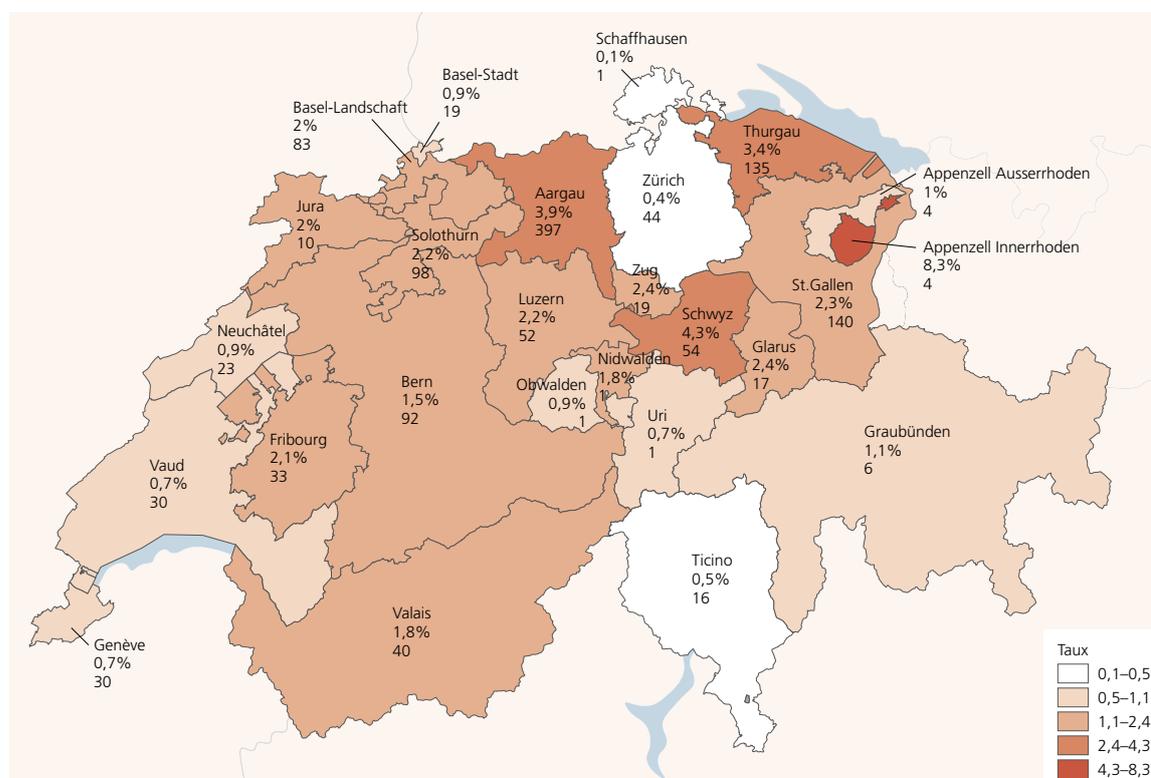
3.3 Cantons

Les cantons se caractérisent par une distribution inégale du nombre de naturalisations au cours de la période 2018–2020. Un quart des naturalisations concerne des personnes résidant dans le canton d'Argovie (515 cas), suivi par St-Gall (181 cas), Thurgovie (177 cas), Soleure (174 cas) et Berne (155 cas). Les cantons urbains, par exemple Zurich (91 cas), Vaud (55 cas) ou Genève (55 cas) sont beaucoup moins concernés par la naturalisation de la troisième génération. Ces écarts sont difficiles à interpréter: il est en effet compliqué de comprendre pourquoi certains cantons dénombrent des cas de naturalisations facilitées dès l'année de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, tandis que d'autres cantons n'en ont pratiquement pas en 2018. Ainsi, Argovie comptait déjà 110 naturalisations en 2018 (soit 40% du total des naturalisations de la troisième génération recensées en Suisse cette année-là), alors que Zurich, Lucerne

Tableau 2: Nombre de naturalisations, proportion de femmes parmi les personnes naturalisées et taux théorique de naturalisation (par rapport aux personnes estimées naturalisables)

	article 24a	article 51a	Total	% femmes	Population naturalisable*	Taux annuel moyen**
Italie	610	345	955	63,7	14331	1,4
Turquie	215	59	274	53,6	2251	3,2
Espagne	70	50	120	59,2	1890	1,2
Kosovo	109	0	109	47,7	965	3,8
Macédoine du Nord	94	0	94	50,0	900	3,5
Serbie	64	6	70	57,1	823	2,6
Portugal	36	10	46	58,7	1185	1,0
Allemagne	33	7	40	65,0	680	1,6
Ensemble	1350	497	1847		24654	1,8

Figure 2 : Taux annuels moyens de naturalisation facilitée de la troisième génération dans les cantons suisses (naturalisations facilitées par rapport au nombre total d'étrangers)



Source : SEM, STATPOP.

et les cantons romands en comptaient moins de 10. Ces derniers ont observé une forte croissance des naturalisations entre 2018 et 2019, puis entre 2019 et 2020. En revanche, le nombre de naturalisations s'est stabilisé entre 2019 et 2020 dans les cantons qui naturalisaient déjà beaucoup en 2018 (Argovie, Berne, Bâle-Ville) et a même diminué à Soleure. Ces évolutions divergentes suggèrent que le nombre annuel de naturalisations facilitées en Suisse restera probablement stable ces prochaines années, mais que certains cantons pourraient observer une baisse du nombre de cas, tandis que d'autres une augmentation.

Des estimations indiquent que le nombre de personnes « naturalisables » était de 3400 en Argovie (Wanner 2016), soit moins qu'à Zurich (3500). Ainsi, jusqu'à fin 2020, 12% des jeunes « naturalists » d'Argovie ont accédé à la naturalisation par le biais de l'article 24a, tandis que cette proportion n'était que de 1,2% pour Zurich. Les taux annuels de naturalisation sont présentés ci-dessus dans la Figure 2.

Les cantons appartenant au Concordat de 1994⁷, lequel offre des conditions d'accès simplifiées pour la naturalisation aux membres de la 2^e génération, semblent moins concernés par la naturalisation facilitée que les cantons non-membres (Argovie, St-Gall, Thurgovie, Soleure par exemple). Cela pourrait indiquer que la nouvelle loi bénéficie en premier lieu à une population de jeunes n'ayant pas pu, jusqu'à présent, profiter de procédures simplifiées.

7 Le Concordat de 1994 a abouti à l'introduction de procédures simplifiées pour les jeunes étrangers âgés de 16 à 25 ans, de frais réduits et de l'imputation des séjours dans un autre canton conventionné sur la durée de séjour au niveau cantonal (BE, FR, GE, JU, NE, VD, ZH).

4. Analyse qualitative

Lors des entretiens, il ressort clairement des déclarations des personnes concernées, tout comme de celles des autorités, que les candidats à la naturalisation facilitée remplissent facilement les critères relatifs à l'intégration. Le défi consiste à satisfaire aux critères formels de l'appartenance à la troisième génération.

4.1 Les personnes interrogées

Parmi les 28 candidats potentiels à la naturalisation, 17 étaient des ressortissants de l'UE (dont 14 d'Italie, 1 du Portugal et 2 d'Espagne) alors que 5 possédaient la nationalité kosovare, 3 la serbe et 3 la turque. Au total, 5 personnes habitaient en Argovie, 5 en Thurgovie, 4 dans le canton de Vaud et 3 dans celui de Genève, tandis que les 11 restantes habitaient 7 autres cantons. Ces entretiens portent sur les expériences des candidats de troisième génération ou de leurs représentants légaux dans leurs efforts pour se qualifier comme éligibles à cette procédure en fonction des 3 ordres de critères.

Deux tiers des personnes ayant pris contact avec la CFM sont des femmes ; parmi elles, on compte un nombre important de mères qui cherchent des renseignements ou préparent les dossiers de naturalisation de leurs enfants. L'initiative des mères et, moins fréquemment, des pères concerne à des enfants mineursⁱ, parfois même en bas âge.ⁱⁱ Parfois donc, les démarches parentales sont trop précoces : leurs enfants devront attendre d'avoir accompli 5 ans de scolarité obligatoire avant de pouvoir accéder à la naturalisation facilitée.

En revanche, le cas de parents qui s'activent en vue de la naturalisation de leurs enfants majeurs n'est pas rare. Il s'agit d'une posture proactive qui apparaît parfois comme un moyen de contrebalancer une expérience désagréable ; en effet, certaines femmes disent avoir renoncé à demander la naturalisation pour elles-mêmes de crainte de l'examen de connaissances civiques.ⁱⁱⁱ La crainte est d'autant plus forte si elles-mêmes, ou une personne de leur entourage ayant déposé une demande de naturalisation, n'ont pas passé l'examen^{iv} ou ont essuyé un échec pour d'autres raisons.^v

Des femmes mariées à un citoyen suisse ont choisi la procédure facilitée pour les personnes de troisième génération plutôt que celle pour conjoint de citoyen suisse (art. 21 LN). Les arguments avancés en faveur de cette option sont la durée de mariage nécessaire au dépôt d'une demande^{vi} ou le souhait d'avoir comme commune d'origine celle à laquelle ces femmes s'identifient et dans laquelle elles ont toujours vécu.^{vii}

4.2 La perspective des candidats

Dans la naturalisation de ces personnes dont les grands-parents ont déjà vécu en Suisse, les critères matériels (l'intégration du candidat) et les critères formels (l'appartenance à la troisième génération) interviennent. Les critères d'intégration qui sont consignés dans l'article 12 LN (respect de la sécurité et de l'ordre publics, respect des valeurs de la Constitution, compétences linguistiques, participation à la vie économique ou acquisition d'une formation, encouragement à l'intégration du conjoint et des enfants mineurs) doivent être remplis aussi bien par les personnes qui passent une procédure facilitée pour troisième génération (art. 20 al.1 LN) que par celles qui suivent une procédure ordinaire. Lors des entretiens, il ressort clairement des déclarations des personnes concernées^{viii}, tout comme de celles des autorités^{ix}, que les candidats à la naturalisation facilitée remplissent facilement ces critères matériels.

La procédure facilitée, qui confie à la seule instance fédérale la décision de naturalisation des personnes de troisième génération, lève certains des freins à la naturalisation de personnes installées en Suisse depuis deux générations. Certains de ces freins avaient été identifiés en 2016 à partir de 14 entretiens qualitatifs avec des petits-enfants

de personnes migrantes (Bader und Fibbi 2017) : des exigences cumulées de délais de résidence au niveau cantonal et communal, la dépendance des parents, ou éventuellement de l'aide sociale pour des jeunes pendant leur formation,⁸ des frais élevés de procédure, ou un examen de connaissances civiques vécu comme choquant par des jeunes nés et scolarisés en Suisse. Les personnes de troisième génération interrogées en 2021 citent justement l'impact dissuasif de ces facteurs pour rendre compte du fait qu'ils n'aient pas concrétisé plus tôt leur projet de naturalisation.

L'article 24a LN explicite les conditions formelles à satisfaire pour que les petits-enfants d'immigrés puissent bénéficier de cette procédure : il s'agit d'exigences relatives aux grands-parents (G1), aux parents (G2) et aux candidats à la naturalisation facilitée (G3). Nous analyserons dans une première étape comment les candidats se positionnent par rapport à ces conditions formelles (chap. 4.2.1), avant de présenter leur point de vue subjectif à partir de leur expérience (chap. 4.2.2).

4.2.1 Conditions formelles d'accès à la procédure facilitée

Exigences relatives aux grands-parents des candidats de troisième génération

La loi énonce la condition suivante pour l'accès à la procédure facilitée pour une personne de troisième génération : « l'un de ses grands-parents au moins est né en Suisse ou il peut être établi de manière vraisemblable que celui-ci a acquis un droit de séjour en Suisse » (art. 24a al. 1 let. a LN).

Il est aisé de produire le droit de séjour des grands-parents lorsqu'ils vivent en Suisse, mais il est en revanche plus difficile de le faire si les grands-parents ne sont plus en Suisse, s'ils sont rentrés au pays après avoir rendu leur titre de séjour, ou s'ils sont décédés. Ces situations sont relativement fréquentes pour les grands-parents de personnes majeures. Il peut alors devenir très laborieux, voire impossible, même pour les administrations publiques, de documenter des faits antérieurs à la digitalisation des données administratives.

- Les parents (G1) de Mme Müller⁹ (G2) sont arrivés en Suisse en 1960. Ils ont acheté un appartement dans une commune de Thurgovie. En 1997, la commune a fusionné avec une autre commune. Le père est décédé en 1993, la mère en 2000. Le SEM n'a pu fournir aucune information permettant de savoir si les parents de Mme Müller avaient résidé légalement en Suisse.^x
- Pour obtenir une attestation de départ de Suisse au nom de sa grand-mère (G1), M. Verdi (G3) doit faire parvenir aux autorités une procuration pour que l'information lui soit fournie personnellement, et non pas à sa grand-mère. Les démarches à distance avec des grands-parents vivant dans un petit village en Italie sont très compliquées, ceci d'autant plus s'ils sont sans compétences informatiques et sans connexion internet.^{xi}

8 Cf. art. 7 Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation de l'Ordonnance sur la nationalité, (OLN) : 1. Le requérant participe à la vie économique lorsque son revenu, sa fortune ou des prestations de tiers auxquelles il a droit lui permettent, au moment du dépôt de sa demande et de sa naturalisation, de couvrir le coût de la vie et de s'acquitter de son obligation d'entretien. 2. Il acquiert une formation lorsqu'il suit, au moment du dépôt de sa demande ou lors de sa naturalisation, une formation ou un perfectionnement. 3. Quiconque perçoit une aide sociale dans les trois années précédant le dépôt de sa demande ou pendant sa procédure de naturalisation ne remplit pas les exigences relatives à la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation, sauf si l'aide sociale perçue est intégralement remboursée.

Cf. art. 9 Prise en compte des circonstances personnelles OLN : L'autorité compétente tient compte de manière appropriée de la situation particulière du requérant lors de l'appréciation des critères énumérés aux art. 6, 7 et 11, al. 1, let. b. Ainsi, il est possible de déroger à ces critères notamment lorsque le requérant ne peut pas les remplir ou ne peut les remplir que difficilement :

a. en raison d'un handicap physique, mental ou psychique ;
 b. en raison d'une maladie grave ou de longue durée ;
 c. pour d'autres raisons personnelles majeures, telles que :
 1. de grandes difficultés à apprendre, à lire et à écrire, 2. un état de pauvreté malgré un emploi, 3. des charges d'assistance familiale à assumer, 4. une dépendance à l'aide sociale résultant d'une première formation formelle en Suisse, pour autant que la dépendance n'ait pas été causée par le comportement du requérant.

9 Les noms utilisés sont des pseudonymes (vaut pour tous les entretiens dans cette étude).

- Mme Yilmaz (G2) veut documenter le séjour en Suisse de ses parents qui, rentrés depuis longtemps en Turquie, sont aujourd'hui décédés. Elle doit s'adresser à la commune où ils ont habité ainsi qu'au consulat de son pays qui est responsable pour sa région ; or celui-ci se trouve en Autriche et les démarches s'avèrent laborieuses. Lorsque ces documents dûment traduits et officiellement certifiés lui parviennent, le délai de validité des autres documents du dossier de naturalisation a expiré : ils sont donc tous à refaire.^{xii}

Tenant compte des difficultés relatées par nos répondants¹⁰, il apparaît à première vue singulier que le SEM soit de moins en moins sollicité pour des questions relatives à la documentation du séjour des personnes de 1^{ère} génération.^{xiii} Au vu d'autres témoignages (chap. 4.2.2), il est possible que certains candidats, confrontés à l'impossibilité de documenter le séjour des grands-parents, soient obligés d'opter pour la procédure ordinaire.

Exigences relatives aux parents des candidats de troisième génération

La loi énonce les trois conditions relatives aux parents du candidat pour l'accès à la procédure facilitée : « l'un de ses parents au moins a acquis une autorisation d'établissement, a séjourné en Suisse pendant au moins 10 ans et a accompli au moins 5 ans de scolarité obligatoire en Suisse » (art. 24a al. 1 let. b LN).

L'exigence formelle d'un permis d'établissement en sus d'un séjour de 10 ans conduit dans l'impassé certaines personnes de troisième génération.

- Il est fréquent, notamment dans les régions touristiques, que des travailleurs (et leurs familles) vivent en Suisse pendant de très nombreuses années en cumulant les permis L. Ces personnes (G2), parfois elles-mêmes enfants de saisonniers (G1), remplissent la condition de 10 ans de séjour mais sont dans l'impossibilité de satisfaire à l'exigence d'un permis d'établissement ; or

celui-ci est requise pour que leurs enfants (G3), nés et scolarisés en Suisse, puissent avoir accès à la naturalisation.^{xiv}

La scolarité des parents s'avère une véritable pierre d'achoppement à des degrés divers. L'exigence de documenter cinq années de scolarité obligatoire des parents se heurte à l'incompréhension de plusieurs personnes interrogées.

- Mme Farina (G2) réagit avec incrédulité lorsqu'on l'informe qu'elle doit documenter sa scolarité obligatoire en Suisse pour que son fils (G3) puisse bénéficier d'une procédure facilitée. Elle observe que cette procédure se révèle stricte : lors de sa naturalisation ordinaire, elle a déclaré sa scolarité suisse sans avoir besoin de la documenter.^{xv}
- Mme Greco (G3) ne comprend pas qu'il faille démontrer la scolarité suisse et les livrets scolaires de sa mère (G2), alors que celle-ci est née en Suisse, a un permis C, et a toujours résidé dans le pays.^{xvi}

L'agacement est d'autant plus grand si les personnes rencontrent des difficultés pour documenter la scolarité de l'un de leurs parents^{xvii}.

- M. Elezi (G2) a fait des études secondaires en Suisse il y a 19 ans. Pour obtenir la preuve de sa scolarité obligatoire, il s'est adressé à l'administration de l'école. N'ayant rien trouvé dans les archives, l'école s'est tournée vers le professeur de M. Elezi, qui a déclaré l'avoir eu comme élève. Ce témoignage a conforté l'administration scolaire qui a finalement accepté de replonger dans les archives ; fort des traces retrouvées, l'école a délivré le certificat requis.^{xviii}

- M. Hasani (G2) a égaré ses livrets scolaires lors de ses nombreux déménagements, ce qui l'a conduit à demander à son école une certification de sa scolarité. La recherche dans les archives de l'école lui a été facturée CHF 300.00.^{xix}

L'irritation est manifeste lorsque cette exigence de cinq années de scolarité obligatoire des parents bloque tout accès à la procédure facilitée à des personnes de troisième génération.

- Suite à la conversion de permis A en permis B de son père (G1), Mme Krasniqi (G2) arrive du Kosovo en Suisse au bénéfice d'un regroupe-

¹⁰ Le terme « répondants » se réfère aux personnes qui ont répondu aux entretiens, c'est-à-dire aux candidats eux-mêmes, mais parfois à leurs parents.

ment familial en mars 1993. Elle a alors 12 ans et rejoint la 5^{ème} année de l'école primaire. Elle fréquente les classes de 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} dans un centre de pédagogie curative, puis termine ensuite un apprentissage d'économie domestique. En 2021, les autorités invitent les 4 enfants (G3) de Mme Krasniqi à retirer leur demande de naturalisation pour les personnes de troisième génération, car leur mère ne remplit pas les conditions de 5 ans de scolarité obligatoire à quelques mois près.^{xx}

- Le grand-père (G1) de M. Kaya (G3) est arrivé en Suisse en 1964 et son père (G2) a pu le rejoindre en 1971 grâce au regroupement familial. Son père a ensuite fréquenté l'école obligatoire pendant 2 ans et demi. M. Kaya observe plein d'amertume que la durée de scolarité de son père en Suisse est une circonstance sur laquelle son père n'a pas pu avoir prise et qu'il ne peut compenser d'aucune manière. Lui-même est aujourd'hui face à un critère qu'il ne peut influencer et qui ne fait pas justice à son parcours personnel.^{xxi}
- La mère (G2) de Mme Longo (G3) est née en Suisse mais n'a pas 5 ans de scolarité obligatoire helvétique derrière elle. Mme Longo est contrariée que son parcours individuel en tant que personne de troisième génération ne lui ouvre pas l'accès à la procédure facilitée. Elle estime que les petits-enfants de migrants qui sont nés en Suisse et y ont été scolarisés, qui « n'ont rien fait de mal » et qui travaillent, devraient pouvoir bénéficier d'une telle procédure.^{xxii}

Un autre écueil, maintes fois cité par les personnes interrogées, tient à la production des actes de naissance des deux parents. La loi stipule que l'éligibilité à la procédure facilitée pour une personne de la troisième génération est établie à l'égard de « l'un des parents au moins » (art. 24a al. 1 let. b LN). L'exigence de documentation pour le deuxième parent est vécue comme une chicane inutile et parfois douloureuse.^{xxiii}

- On demande à Mme Steiner (G3) de fournir l'acte de naissance de sa mère (G2), alors que son appartenance à la troisième génération est déjà attestée via la relation au père. Selon elle, ce n'est qu'un tracas imposé aux candidats.^{xxiv}
- Mme Greco (G3) n'a plus de contact avec son père (G2), né en Italie, ce qui rend très compli-

qué de produire l'acte de naissance de celui-ci. Elle a dû se faire aider par une personne sur place afin d'obtenir ce document à la commune de naissance du père.^{xxv}

Exigences relatives aux candidats de troisième génération

La loi énonce les quatre conditions relatives au candidat pour qu'il puisse accéder à la procédure facilitée : « il est né en Suisse, il est titulaire d'une autorisation d'établissement et a accompli au moins 5 ans de scolarité obligatoire en Suisse » (art. 24a al. 1 let. c et d LN); « la demande doit être déposée jusqu'à l'âge de 25 ans révolus » (art. 24a al. 2 LN).

L'exigence formelle d'un permis d'établissement bloque l'accès de mineurs de troisième génération à la procédure facilitée de naturalisation lorsque leurs parents ne sont pas titulaires d'un permis d'établissement.

- À la veille de leur majorité, des jeunes (G3), pourtant nés et scolarisés en Suisse, ne satisfont pas cette exigence dans le cas où leurs parents détiennent un permis autre que celui d'établissement. On rencontre ce type de situation dans les régions où nombre de travailleurs étrangers ont un permis de courte durée.^{xxvi}
- Les limitations d'âge (25 ans maximum pour l'art. 24a et 35–40 ans pour l'art. 51a) empêchent l'accès à la procédure facilitée de divers candidats intéressés.^{xxvii} Il apparaît incompréhensible à ces personnes que le fait d'être petits-enfants de migrants soit une caractéristique susceptible d'expirer et donc soumise à péremption.

4.2.2 Expériences et évaluations de la procédure facilitée pour les personnes de troisième génération

À la question de savoir comment les candidats ont vécu la procédure, les réponses s'articulent autour de trois thèmes dans les entretiens : la décision de se naturaliser, l'information et la relation avec les autorités, l'appréciation de la procédure.

Décision de se naturaliser

Nous avons invité les répondants à identifier les raisons de leur démarche actuelle de naturalisation et de la temporalité de leur décision.

Beaucoup ont déclaré avoir réfléchi depuis longtemps à une naturalisation, mais avoir toutefoix mis de côté l'idée, ou procrastiné la démarche, soit parce qu'ils avaient d'autres priorités (la formation, l'emploi), d'autres soucis (le manque de ressources pour financer la démarche) ou parce que, encore jeunes, « ils ne mesuraient pas vraiment ce que cela pouvait signifier ». ^{xxviii}

Le sentiment d'être suisse en raison de sa naissance dans le pays, d'y avoir le centre de ses affects et intérêts, est la raison principale invoquée régulièrement par les répondants de troisième génération ainsi que par leurs parents. La volonté de participer à la vie politique est aussi avancée comme une motivation qui a muri avec l'âge. ^{xxix} À cette finalité, s'ajoute parfois celle de se protéger des discriminations.

- Mme Jimenez (G3) pense que la naturalisation est une garantie : « Si vous êtes suisse, vous avez des avantages lorsque vous cherchez un emploi ou un appartement. » Elle raconte notamment qu'elle avait demandé un appartement mais n'avait pu l'obtenir parce qu'elle était étrangère. ^{xxx}
- M. Iseni (G3) souhaite le passeport suisse pour son fils, afin de le débarrasser des préjugés attachés à son origine rom. ^{xxxi}

Les raisons qui ont poussé les personnes à se décider se dessinent le plus souvent dans leur parcours de vie : l'approche de l'âge adulte, la naturalisation d'un autre membre de la famille, le projet de se mettre à son compte, un nouveau ou une nouvelle partenaire, l'arrivée d'un enfant.

- Mme Bianchi ne veut pas que l'enfant qu'elle attend soit un étranger comme elle l'a été : « On ne veut pas entendre encore : « de quel pays venez-vous ? ». » ^{xxxii}

Un autre argument majeur dans cette prise de décision est l'expérience traumatisante de l'échec dans une précédente tentative de naturalisation. Les parents de 2^e génération illustrent cette situation : ayant connu personnellement ou indirectement cet échec, ils cherchent ainsi à assurer la naturalisation à leur enfant tout en leur épargnant une expérience vécue comme humiliante. M. Iseni est pressé de naturaliser son fils car il a essayé un refus à sa propre demande de naturalisation. ^{xxxiii} En dépit de leurs efforts, Mme Krasniqi ^{xxxiv} et Mme Lika ^{xxxv} n'ont pas réussi à passer l'examen de connaissances civiques. Au cours des entretiens, la blessure produite par la décision négative est palpable.

Cet examen ainsi que l'entretien de naturalisation suscitent le malaise même chez des personnes n'ayant pas connu l'échec. L'entretien a laissé Mme Müller avec un arrière-goût amer car, dit-elle : « On m'a interrogée comme si j'étais une étrangère, mais je suis née et j'ai grandi ici ». ^{xxxvi} Mme Ferreira ne veut pas répéter l'expérience pénible de son frère. ^{xxxvii} Mme Bernardi n'a jamais demandé la naturalisation de crainte de l'examen, ^{xxxviii} comme les parents de Mme Bianchi ^{xxxix}.

En ayant l'écho d'expériences de ce type, M. Elezi a choisi une date aussi tôt que possible pour la naturalisation facilitée de son fils. ^{xl} Mme Lika pense qu'avec cette procédure facilitée le fait de remplir les critères donne aux candidats un droit à la naturalisation ; cela sonne comme une critique à la procédure ordinaire entachée parfois par des décisions qu'elle estime arbitraires. ^{xli}

Information et suivi du dossier

Plusieurs personnes interrogées ont entendu parler de la nouvelle procédure de naturalisation facilitée pour les personnes de troisième génération au moment de sa votation ainsi que par la presse. Toutefois, presque aussi nombreuses sont les personnes qui ont reçu l'information par les membres de la famille, par des amis, ou alors par hasard.

Les personnes plus familiarisées avec internet ont su trouver sans difficulté les informations nécessaires auprès du SEM ; par ailleurs, la vidéo de la CFM a été particulièrement appréciée pour la clarté des indications transmises.

Plusieurs répondants se sont informés auprès de leur commune ; ils signalent y avoir été surpris par le manque de précision des renseignements obtenus sur la procédure.

- Mme Ferrari informe elle-même l'employé communal en charge des dossiers de naturalisation, ce dernier ignorant totalement l'existence de la naturalisation facilitée pour les personnes de troisième génération.^{xlii}
- Tandis qu'elle recherche des informations sur la naturalisation auprès de sa commune, personne n'informe Mme Yildiz qu'elle a droit à une procédure facilitée.^{xliii}
- Une commune signale que parmi les personnes qui se renseignent sur la naturalisation facilitée, nombreuses sont celles qui ne remplissent pas les conditions. À titre d'exemple on cite le fait que les exigences de scolarisation des grands-parents et des parents ne sont pas satisfaites. L'agent municipal semble ignorer qu'il n'y a pas d'exigence de scolarisation pour les grands-parents.^{xliiv}
- M. Rossi s'est adressé à la commune qui lui a donné le formulaire pour l'art. 24a. Par la suite, il a reçu du SEM le formulaire pour l'art. 51a. Ne comprenant pas bien la différence, il envoie les deux formulaires.^{xliv}
- M. Verdi a demandé un formulaire pour une naturalisation facilitée mais a obtenu du canton le formulaire pour une naturalisation ordinaire avec l'assurance que, si les procédures étaient différentes, les documents pour les deux types de naturalisation étaient les mêmes.^{xlvi}

Vécu et appréciation de la procédure

Les entretiens ont été menés avec des personnes qui songeaient à entamer la procédure ou l'avaient démarrée récemment. Les récits reflètent donc uniquement cette première phase, particulièrement intense dans le cas de la procédure de naturalisation facilitée.

Certains répondants se réjouissent de cette possibilité de naturalisation facilitée pour les personnes de troisième génération.

- M. Hasani a parlé de la procédure facilitée à ses amis : beaucoup d'entre eux n'en savaient rien et n'arrivent presque pas à y croire.^{xlvii}
- Mme Müller souligne l'avantage majeur de cette procédure : il n'y a pas d'entretien de naturalisation aux niveaux cantonal et communal.^{xlviii}

Parmi les personnes qui se sont adressées à la CFM, le parcours a été aisé pour quelque unes d'entre elles,^{xlix} mais celles qui ont rencontré des problèmes sont plus nombreuses ; ces dernières réitèrent le fait que l'obtention des documents est un véritable parcours dans une jungle bureaucratique.

- Mme Yilmaz constate que la procédure ordinaire pour son fils a été presque plus facile que la procédure facilitée pour ses deux filles, entre autres à cause « de toute la paperasse nécessaire ».^l

De très nombreux répondants ont le sentiment d'avoir été laissés à eux-mêmes face aux difficultés. Ils déplorent que le contact avec l'administration se fasse exclusivement par mail via internet.

- M. Moretti pointe une contradiction : « Les autorités attendent de vous que vous recueilliez les informations sur internet. Mais lorsqu'il s'agit du formulaire de demande, vous ne pouvez pas le télécharger en ligne. Vous devez écrire un e-mail au SEM et demander le formulaire. Aujourd'hui, beaucoup de choses se font en ligne. Tout prend beaucoup de temps manuellement. »^{li}
- Mme Jimenez estime qu'il serait plus facile si les candidats de troisième génération pouvaient donner leur consentement pour que l'autorité collecte ensuite elle-même les documents nécessaires.^{lii}

Ils regrettent qu'il n'y ait pas une personne de contact pour poser des questions et trouver des solutions, obtenir les documents ou savoir si, dans le canton de résidence, les années de jardin d'enfant peuvent toutes être prises en compte dans la comptabilisation des 5 années de scolarité. Pour cette raison, la possibilité d'un contact téléphonique avec la CFM a été appréciée.^{lviii} Plusieurs répondants se sentent anxieux face à l'absence de nouvelles et souhaiteraient un interlocuteur qui pourrait les informer sur l'avancement de la procédure.

Plusieurs répondants jugent les critères d'appartenance à la troisième génération globalement trop restrictifs, en particulier en ce qui concerne les exigences posées pour les parents : « Après tout, il s'agit de naturaliser un enfant qui est né et a grandi ici ! »^{liv}

- Mme Longo (G3) est née en Suisse. Elle estime qu'il n'est pas juste que la reconnaissance de son statut de troisième génération et l'accès à la procédure facilitée dépendent de la fréquentation scolaire obligatoire de sa mère. « Les autorités ne font pas d'évaluation globale : elles considèrent les candidats comme des numéros, et non comme des membres de la société, comme des personnes, chacune représentant un cas de figure particulier. »^{lv}
- M. Moretti trouve la restriction d'âge inacceptable. « Pourquoi les personnes de plus de 25 ans n'appartiendraient-elles pas à la troisième génération ? La limite d'âge n'a aucun sens. »^{lvi}
- Mme Jimenez fait remarquer que pour quelqu'un qui vient de sortir de l'apprentissage, le coût de la naturalisation facilitée représente encore beaucoup d'argent.^{lvii}

En dépit de ces difficultés, nombre de répondants conseilleraient vivement la procédure facilitée à un ami appartenant à la troisième génération.

Si certains candidats sont entièrement satisfaits,^{lviii} un sentiment mitigé concernant la procédure semble toutefois prévaloir. Les mots de Mme Bianchi synthétisent bien le sentiment général : « Mon sentiment n'est ni négatif ni positif. C'est un peu frustrant toute cette bureaucratie. Il ne faut pas être pressé. Le passeport suisse est un sévère pour tout. Quand on est jeune on s'en fiche un peu, mais à l'âge adulte c'est autre chose. »^{lix}

4.2.3 Bilan intermédiaire

L'analyse des entretiens avec les candidats à la naturalisation facilitée permet de dresser un bilan intermédiaire de la mise en œuvre de la nouvelle procédure.

La procédure facilitée est globalement très appréciée et elle est vécue comme une bonne alternative à la procédure ordinaire. Cette dernière présente en effet des obstacles redoutés des personnes intéressées et qui se sont révélés insurmontables à nombre de répondants appartenant à la 1^{ère} ou à la 2^e génération. Cependant, la nouvelle procédure présente elle aussi des problèmes majeurs que nous résumons ici en trois points.

1. Il est difficile de prouver que les grands-parents ont été titulaires d'un titre de séjour, notamment lorsque ceux-ci sont retournés vivre dans leur pays d'origine ou sont décédés. Les administrations suisses ne parviennent pas toujours à combler ce manque d'information, notamment lorsque les faits remontent à la période précédant la digitalisation des données administratives. Dans ce cas, les candidats voient l'accès à la procédure facilitée bloqué et paient les conséquences d'une difficulté technique ou administrative dont ils ne sont pas responsables.
2. L'exigence des cinq années de scolarité obligatoire d'un des parents exclut indûment des petits-enfants de migrants de l'accès à une procédure facilitée de naturalisation. Ceci est problématique à deux égards. Pour les familles installées en Suisse depuis très longtemps et dont les plus jeunes sont souvent de 4^e génération, la difficulté est d'ordre pratique et elle se situe au niveau de la documentation. L'exigence apparaît comme un tracas bureaucratique pour ces personnes de 2^e génération, nées en Suisse, qui y ont toujours vécu et y ont été scolarisées. De plus, cette exigence représente une véritable discrimination indirecte pour les familles de migration plus récente, caractérisées encore récemment par une proportion importante de saisonniers. Ces derniers ont été privés du droit au regroupement familial pendant une longue période et n'ont pu se faire rejoindre par leurs enfants que tardivement. L'impossibilité d'accéder aujourd'hui à une procédure facilitée pour la troisième génération est vécue comme une discrimination venant s'ajouter à la pénalité subie par les grands parents à qui on a longtemps

nié la possibilité d'un regroupement familial. Ni les grands-parents, ni les parents, ni les enfants de la troisième génération ne sont responsables de cet état de fait.

3. L'information au public cible dans les administrations locales présente des lacunes manifestes, comme l'ont montré les fréquentes remarques des candidats de troisième génération. Ce problème est perçu de manière d'autant plus aiguë que les démarches sont particulièrement difficiles pour nombre de candidats.

4.3 La perspective des administrations

Les entretiens menés avec des représentants des administrations responsables de la mise en œuvre de la nouvelle procédure visaient à confronter les points de vue des divers acteurs et compléter ainsi le tableau de la situation. Nous rendons compte de la gestion des demandes sur la base des renseignements fournis par le SEM, puis nous passons en revue les observations des représentants des administrations responsables, leur évaluation du nouveau dispositif et leurs suggestions quant aux éventuelles améliorations.

4.3.1 Processus de gestion des demandes au SEM

Le SEM a mis à notre disposition des données éclairant quelques étapes du processus de gestion des demandes de naturalisation facilitée. Sur les milliers de demandes de renseignement reçues annuellement dans la boîte aux lettres collective de cet office fédéral, environ 20 pourcent concernent la naturalisation facilitée de la troisième génération d'étrangers, ce qui correspond à environ 3300–3800 demandes annuelles de

renseignement. Ce chiffre témoigne d'un intérêt marqué pour cette procédure, mais cela se concrétise toutefois dans un nombre bien inférieur de demandes de naturalisation déposées. Selon un représentant cantonal^{ix}, les demandes de renseignements concernant la naturalisation facilitée des troisième génération seraient d'ailleurs en diminution au cours des trois dernières années.

Selon un responsable d'un service de naturalisation, il était attendu que les demandes pour la naturalisation facilitée des troisième génération avoisinent les 10% de la population éligible.^{ixi} Toutefois, le nombre de demandes déposées a été inférieur aux attentes. En 2020, elles ne représentaient qu'environ 3% de la population éligible. Il s'agit là d'une proportion assez proche du rapport entre demandes et population éligible pour les naturalisations ordinaires que le SEM situe entre 2,8% et 3,4%.

Cette proximité des taux conduit à deux interprétations différentes. Selon la première, l'écart est imputable au libre choix des potentiels intéressés ; ce libre choix appartient aussi aux étrangers de la troisième génération, comme c'est le cas aussi pour les autres étrangers. Selon une deuxième interprétation, l'alignement de ces rapports pourrait indiquer que la procédure facilitée n'est pas beaucoup plus attractive que la procédure ordinaire.

Le nombre de demandes déposées a connu une diminution au cours des trois années analysées (Tableau 3), alors que le taux annuel de naturalisations effectives (par rapport aux demandes) s'est stabilisé au cours de deux dernières années autour d'un niveau supérieur à 85%. Le taux de refus des demandes déposées approche les 8% dans les deux dernières années ; selon le SEM, ces refus sont vraisemblablement dus à la non-conformité aux exigences formelles.

Tableau 3 : Demandes déposées, acceptées et refusées

	Demandes déposées	Demandes acceptées	Naturalisation/ Demandes déposées	Refus/ Demandes déposées
2018	972	282	29,0	2,26
2019	903	799	88,5	7,86
2020	897	787	87,7	7,69

Source : SEM

4.3.2 Observations, interprétations et actions des administrations interrogées

Les représentants des autorités dépeignent un tableau de la situation pratiquement identique à celui des répondants (section 3.2). Nous regroupons leurs observations en trois grands thèmes : la documentation des conditions d'éligibilité à la procédure (critères formels), la qualité de l'information, l'usage disparate de la nouvelle procédure entre les cantons.

Nos interlocuteurs reconnaissent que fournir les preuves d'éligibilité à la naturalisation pour les personnes de troisième génération peut être très difficile. Tel est le cas notamment de l'information concernant les grands-parents (G1) s'il faut remonter aux années 60 et 70^{lxii}, s'il y a eu des déménagements ou des décès. Ces difficultés apparaissent surtout au niveau communal ; seuls quelques rares cas remontent au niveau cantonal.^{lxiii} Le SEM est de moins en moins sollicité par les candidats souhaitant une confirmation du droit de séjour en Suisse des grands-parents. Toutes les autorités interrogées sont en outre conscientes que les démarches pour documenter la situation des parents de 2^e génération peuvent être parfois longues et fastidieuses, notamment lorsque les relations parents-enfant se sont fortement distendues. « La définition exigeante de la troisième génération d'étrangers voulue par le législateur »^{lxiv} rend particulièrement difficile la reconnaissance de l'éligibilité à la procédure facilitée. Certaines personnes font d'ailleurs le rapprochement entre ces difficultés bureaucratiques et le fait que la naturalisation facilitée des personnes de la troisième génération d'étrangers est moins fréquemment demandée que la naturalisation facilitée des conjoints de ressortissants suisses.^{lxv}

Cet état de fait n'est pas sans conséquences, comme en atteste la conclusion désabusée d'un représentant communal selon lequel « avec les documents sur les grands-parents, des puissants obstacles techniques ont été insérés dans la procédure ».^{lxvi} En outre, cela explique le désenchantement de certains jeunes pour lesquels la procédure dite « facilitée » ne l'est pas vraiment. Ils finissent par se détourner de cette voie de naturalisation et regrettent de devoir en appeler à l'« héritage familial » plutôt qu'à leur parcours personnel pour se qualifier comme candidats éligibles à la naturalisation.^{lxvii}

Confrontées à des personnes empêtrées dans des situations compliquées, certaines administrations locales^{lxviii} conseillent de passer à une procédure ordinaire. C'est notamment le cas dans les villes et les cantons qui connaissent des aménagements de procédures pour les jeunes nés et scolarisés dans le pays. À noter que d'autres administrations ne le proposent pas spontanément.

Tous nos interlocuteurs, à une personne près, reconnaissent qu'il y a un problème d'information. Un répondant affirme résolument que l'information insuffisante ou déficitaire est une des raisons pour lesquelles il y a peu de naturalisations de personnes de troisième génération.^{lxix} Les communes sont responsables de l'information au public cible mais la connaissance de cette procédure y est lacunaire voire erronée.¹¹ En effet, dans plusieurs communes il y a peu ou pas d'information à ce sujet, tandis que la naturalisation facilitée pour conjoint de citoyen suisse y est systématiquement présentée en détails. La connaissance incomplète de ce dispositif au niveau communal pourrait être une des explications de la faible demande de naturalisation facilitée des personnes de troisième génération.^{lxx}

Afin de résoudre ce problème, un canton a décidé de centraliser l'information au public sur la naturalisation facilitée des personnes de troisième génération. Les communes renvoient donc vers le canton toutes les personnes qui cherchent des informations à ce sujet, assurant ainsi une information correcte sur tout le territoire cantonal.^{lxxi}

Invités à identifier les raisons qui pourraient rendre compte de la distribution hétérogène des demandes de naturalisation facilitée à l'échelle des cantons (cf. section 3.3), presque tous nos interlocuteurs relèvent que les demandes sont plus fréquentes dans les cantons qui n'adhèrent pas au Concordat de 1994. Ainsi la nouvelle procédure est plus attractive dans les cantons qui n'ont pas introduit de voies simplifiées d'accès à la naturalisation pour les personnes nées et scolarisées en Suisse.

11 Un de nos interlocuteurs qualifie l'information de « plutôt mauvaise » (entretien AD4). Nous avons pu le vérifier nous-mêmes car deux représentants des autorités ont mentionné à notre surprise des exigences en matière de scolarisation des grands-parents.

Ce constat permet de répondre à une partie de la question mais il n'épuise pas le sujet, car seuls quelques cantons non-concordataires connaissent un engouement pour la nouvelle procédure. Certains interlocuteurs expliquent cette différence dans la façon dont la procédure ordinaire est mise en œuvre au niveau communal ; en effet, la manière dont l'entretien de naturalisation est pratiqué ou l'obligation de se présenter devant l'assemblée communale peuvent par exemple dissuader plus d'une personne intéressée à la naturalisation à se porter candidate.^{lxxiii} En somme, la nouvelle procédure est attractive dans des cantons qui ont une législation plutôt restrictive à l'égard des personnes nées et scolarisées en Suisse et, de surcroît, connaissent des pratiques communales réputées intimidantes pour les candidats.

4.3.3 Évaluation de la procédure facilitée par les administrations

Les représentants des autorités évaluent positivement l'introduction de la naturalisation facilitée des personnes de troisième génération. Gérée par la Confédération, elle tend à uniformiser les pratiques cantonales et communales dans le respect des standards d'intégration. De ce point de vue, l'instrument a sa raison d'être et répond à un besoin d'équité.

Les différences cantonales dans l'utilisation de cet instrument suggèrent que la naturalisation de la troisième génération compense l'effet dissuasif sur les candidats potentiels de normes cantonales et de pratiques communales particulièrement sévères à l'égard de candidats nés et scolarisés en Suisse, et très bien intégrés dans la société.

4.3.4 Simplifications suggérées par les administrations

Convaincus de l'importance de ce dispositif, plusieurs représentants des autorités ont formulé des suggestions de simplification susceptibles de rendre cet outil plus efficace. Ces diverses propositions ne sont pas nécessairement compatibles entre elles, mais elles permettent toutefois de réfléchir à des aménagements et à des améliorations possibles. Elles concernent d'une part les exigences formelles relatives aux grands-parents et aux parents, d'autre part la gestion de l'information.

Pour documenter le séjour en Suisse des grands-parents, il conviendrait de s'appuyer sur une attestation de la caisse de compensation de la rente AVS ou sur la déclaration des parents. Une alternative plus radicale encore propose de limiter la documentation à la seule situation des personnes de la 2^e génération, partant du principe que la scolarité en Suisse des enfants mineurs est vraisemblablement accompagnée par la présence des parents.

Quant aux exigences formelles relatives aux parents, il conviendrait d'une part d'abandonner la condition de la détention d'un permis de séjour des parents et, d'autre part, d'interpréter l'exigence de 5 années de scolarité en Suisse sans se limiter à la seule scolarité obligatoire, mais en prenant en compte la fréquentation scolaire à tous les niveaux.

Pour assurer une meilleure gestion de l'information au public cible, il conviendrait de confier à l'autorité cantonale cette responsabilité. Il serait en outre bénéfique de communiquer de façon proactive aux jeunes la possibilité de recourir à la procédure facilitée conformément aux articles 24a et 51a LN.

5. Synthèse

Pour les personnes nées en Suisse une procédure de naturalisation facilitée est nécessaire. Mais aujourd'hui, plusieurs facteurs rendent la naturalisation facilitée difficile.

Au terme de l'analyse statistique de la naturalisation facilitée de la troisième génération ainsi que des entretiens qualitatifs conduits auprès de quelques candidats et de certains représentants des administrations, il est possible de synthétiser en quelques points principaux le bilan de la mise en œuvre du nouveau dispositif de naturalisation.

- La naturalisation facilitée de la troisième génération est largement appréciée tant par les personnes concernées que par les administrations en charge des naturalisations. On lui reconnaît le mérite de répondre à un besoin d'équité en définissant des critères uniformes d'accès à la naturalisation, dans le respect des standards d'intégration.
- Le nombre de naturalisations au titre de la procédure facilitée de la troisième génération est inférieur à celui anticipé; les tendances vont dans le sens d'une stabilisation, voire d'une diminution du nombre de ces naturalisations. En d'autres termes, dans sa trajectoire actuelle, le dispositif risque vraisemblablement de manquer sa cible, telle que fixée par l'article constitutionnel.
- Les critères d'accès à cette procédure sont jugés trop difficiles à documenter en ce qui concerne les exigences relatives aux grands-parents (G1), notamment lorsque ceux-ci sont rentrés au pays ou décédés.
- Les critères d'accès à cette procédure sont jugés trop difficiles à remplir pour un nombre non négligeable de candidats en ce qui concerne les exigences relatives aux parents (G2), notamment pour ce qui est du prérequis des 5 années de scolarité obligatoire: dans les groupes d'immigration plus récente, le regroupement familial tardif inhérent au statut des grands-parents empêche des candidats désirant se naturaliser d'entreprendre une procédure facilitée.
- Ces barrières à l'accès s'avèrent si hautes que nombre de candidats optent pour une procédure ordinaire, parfois sur conseil explicite des autorités locales. Ces barrières constituent ainsi le mécanisme empêchant le dispositif d'atteindre pleinement le but recherché.
- La lourdeur administrative inhérente à cette phase d'accès à la procédure, rendue parfois particulièrement fastidieuse selon les situations personnelles et familiales, est considérée comme injustifiée par nombre de candidats de la troisième génération; en effet, ils sont nés et scolarisés en Suisse, et remplissent toutes les conditions d'intégration, mais ils voient leur demande dépendre du statut légal et de la scolarité des parents ou du parcours migratoire des grands-parents.
- La lourdeur administrative est rendue difficilement supportable lorsqu'elle est aggravée par une information parfois lacunaire, voire erronée, fournie au niveau communal ou cantonal.
- Ces entretiens corroborent donc les conclusions du bilan dressé au bout de la première année de mise en œuvre de la nouvelle procédure (Fibbi 2019).
- Les représentants des administrations valident largement les constats des personnes concernées. Ils rejoignent les avis des candidats concernant la lourdeur de la procédure et les divers obstacles administratifs. Ils soulignent également le caractère insuffisant et insatisfaisant de l'information qui est transmise au niveau communal.

L'analyse concordante des candidats à la naturalisation facilitée et des représentants des administrations concernées offre des pistes de réflexion pour une mise en œuvre optimale de ce dispositif dans le futur.

6. Comment faciliter la naturalisation facilitée?

Plusieurs propositions issues de cette étude peuvent améliorer la mise en œuvre de la procédure facilitée. Elles concernent la limite d'âge, la preuve d'appartenance à la troisième génération ainsi que le conseil et l'information.

Au terme de cette étude, différentes suggestions, parfois esquissées par les personnes interrogées, parfois formulées à partir des résultats obtenus, pourraient améliorer la mise en œuvre de la procédure facilitée.

Nous présentons ci-dessous six recommandations s'inscrivant pleinement dans l'esprit de l'article constitutionnel (art. 38 al.3 let. a Cst.). Elles visent à rendre moins contraignantes les conditions formelles définissant la possibilité d'accès à la procédure, sans par ailleurs affecter les conditions matérielles d'intégration des candidats à la naturalisation.

d'estimer dans quelle mesure les grands-parents pourraient être identifiés dans cette source. Dans tous les cas, fournir aux candidats un inventaire des différentes manières d'attester la migration des grands-parents paraît indispensable.

De plus, il convient de pouvoir simplifier l'administration de la preuve du séjour des grands-parents en Suisse, telle que suggérée par des experts de l'administration publique. Elle consiste à assumer la présence des grands-parents à partir des éléments biographiques concernant leurs enfants et notamment la scolarité en Suisse des parents.

1 Simplifier les démarches en vue d'attester de la présence en Suisse des grands-parents

La difficulté à produire une documentation du parcours migratoire des grands-parents est mentionnée à de nombreuses reprises. Le législateur a, semble-t-il, sous-estimé ces difficultés et mal évalué la complexité des parcours migratoires. Cela conduit à une situation où, pour certains candidats de la troisième génération, la naturalisation facilitée nécessite un investissement en démarches administratives, en coûts et en temps plus important que la naturalisation ordinaire.

Bien que cette difficulté devrait s'estomper progressivement (une part croissante des grands-parents devrait avoir vécu en Suisse dans l'ère du numérique, où l'accès aux données sera plus aisé), il conviendrait que l'administration puisse offrir une aide aux candidats. Parmi les solutions proposées figure le recours aux données de la caisse de compensation (comptes individuels) pour attester de l'activité professionnelle de la personne en Suisse. L'enregistrement des revenus soumis à cotisations remonte à 1948, mais il conviendrait

2 Moduler les exigences quant à la scolarité des parents

Concernant les exigences de scolarité en Suisse des parents, il serait opportun de comptabiliser la fréquentation scolaire à tous les niveaux (y compris au post-obligatoire). Cette solution éviterait d'exclure de la procédure des personnes de la troisième génération dont le parent, par suite d'une autorisation de regroupement familial tardive indépendante de sa volonté, n'a pas pu commencer à fréquenter assez tôt l'école obligatoire en Suisse mais y a fait un apprentissage ou a suivi une formation supérieure.

3 Diminuer les requêtes administratives concernant les parents

Afin de correspondre correctement à l'article 24a let b LN exigeant que « l'un des parents au moins » remplisse les conditions formelles ouvrant l'accès à la procédure facilitée, il conviendrait que les administrations s'abstiennent de demander la documentation personnelle du deuxième parent.

4 Lever la limite d'âge des candidats pour l'accès à la procédure facilitée

L'accès à la procédure de naturalisation facilitée visant des personnes établies depuis des générations dans le pays est soumis à une limitation d'âge. Or cette exigence est inconnue des autres procédures de naturalisation, que ce soit l'ordinaire ou la facilitée pour les conjoints étrangers de citoyens suisses. Cela crée une distorsion dans la cohérence des mécanismes d'accès à la naturalisation.

L'article 38 al.3 let. a Cst. a été conçu pour desserrer la voie à la nationalité suisse pour les petits-enfants de migrants. Puisqu'il s'agit d'une caractéristique enracinée dans le passé qui ne subit pas de modifications dans le temps, la limite d'âge n'a pas lieu d'être.

Les jeunes adultes de 25 ans se trouvent à un moment particulier de leur vie. Ils ont terminé leur formation, notamment lorsqu'ils ont acquis une formation supérieure, ils sont en train de s'établir professionnellement et de fonder une famille. Pour beaucoup, c'est le moment de réfléchir à leur appartenance et à leur avenir. Pour répondre aux besoins des plus de 25 ans et qu'ils puissent continuer à être satisfaits après 2023 (lorsque le régime transitoire prendra fin), nous proposons de lever la limite d'âge.

L'obligation de faire le service militaire – finalité implicite poursuivie par la limite d'âge – se présente comme une condition supplémentaire qui vient restreindre cette opportunité inhérente à l'article constitutionnel. On peut se demander si, en prescrivant cette condition supplémentaire, la législation d'exécution ne va pas partiellement à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'article constitutionnel.

5 Améliorer l'information aux administrations et aux candidats

Les entretiens effectués montrent diverses lacunes et imprécisions dans les informations fournies aux candidats, notamment par les administrations communales, et particulièrement dans les petites communes. Il semble dès lors important de mettre à disposition des communes des informations précises et correctes sur les critères d'accès à la procédure facilitée, afin que celles-ci soient transmises aux candidats dès le premier contact. Les administrations ont l'obligation de diffuser l'information auprès de leur public cible, l'administration fédérale devrait donc donner les instruments aux cantons et aux communes pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs obligations.

Une alternative valable pour garantir une information précise et uniforme, déjà pratiquée dans certains cantons, consiste à confier à l'autorité cantonale la tâche d'information en matière de naturalisation à destination des candidats.

Une approche proactive envers les personnes de la troisième génération pour diffuser l'information au niveau communal et cantonal, les invitant à devenir membres à plein titre de la société à laquelle ils appartiennent, serait un signe d'ouverture à leur égard mais revêtirait aussi une grande valeur symbolique sur le plan collectif.

6 Établir un monitoring de la naturalisation de la troisième génération

Les tendances statistiques esquissées au chapitre 3 fournissent des informations essentielles sur le recours à la naturalisation facilitée par les personnes de troisième génération. Documenter cette procédure, présenter notamment les tendances pour les différentes nationalités, permet d'identifier les groupes qui recourent à cette procédure et ceux qui n'y recourent pas. Le cas échéant, recueillir des informations ciblées sur certains groupes pour lesquels on observe peu de naturalisations pourrait être envisagé à partir d'un tel monitoring. Par ailleurs, suivre l'évolution des naturalisations à l'échelle des cantons informe également sur l'application de cette procédure, et accessoirement sur la durée de celle-ci. Une recommandation serait donc d'établir un monitoring de la naturalisation de la troisième génération, présentant l'évolution du nombre de personnes concernées, de demandes et de naturalisations, et rendant ces informations publiques, par exemple en créant une page internet mise à jour annuellement. Cette page pourrait être intégrée au site « à la découverte de la naturalisation » instauré par l'Université de Genève en collaboration avec la CFM.

Références bibliographiques

Bader, Dina et Rosita Fibbi (2017). Étude sur les jeunes étrangers de la troisième génération résidant en Suisse. Berne : Secrétariat d'État aux migrations.

Fibbi, Rosita (2019). Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la 3^e génération. Rapport à l'intention de la CFM. Berne : Commission fédérale des migrations.

Wanner, Philippe (2016). Étude sur les jeunes étranger-e-s de la troisième génération vivant en Suisse. Estimation statistique de la taille de cette population. Berne : Secrétariat d'État aux migrations.

Notes finales

i	entretiens 22, 38, 42	I	entretien 6
ii	entretiens 7, 9, 25, 35	li	entretien 10
iii	entretien 24	lii	entretien 5
iv	entretiens 22, 44	liii	ex. entretien 43
v	entretiens 1, 7	liv	entretien 33
vi	entretien 35	lv	entretien 33
vii	entretien 34	lvi	entretien 10
viii	ex. entretien 42	lvii	entretien 5
ix	ex. entretien AD1	lviii	ex. entretien 34
x	entretien 13	lix	entretien 25
xi	entretien 41	lx	entretien AD2
xii	entretien 6	lxi	entretien AD7
xiii	entretien AD1	lxii	entretien AD2
xiv	entretien AD6	lxiii	entretien AD7
xv	entretien 40	lxiv	entretien AD1
xvi	entretien 35	lxv	entretien AD1
xvii	entretiens 22, 35	lxvi	entretien AD4
xviii	entretien 42	lxvii	entretien AD3
xix	entretien 38	lxviii	ex. entretien AD4
xx	entretien 3	lxix	entretien AD4
xxi	entretien 17	lxx	entretien AD1
xxii	entretien 33	lxxi	entretien AD6
xxiii	entretiens 5, 42, 43	lxxii	entretiens AD4, AD6
xxiv	entretien 34		
xxv	entretien 35		
xxvi	entretien AD6		
xxvii	entretiens 21, 35, 41, 44		
xxviii	ex. entretien 41		
xxix	entretiens 41, 10, 25, 35		
xxx	entretien 5		
xxxi	entretien 7		
xxxii	entretien 25		
xxxiii	entretien 7		
xxxiv	entretien 3		
xxxv	entretien 44		
xxxvi	entretien 13		
xxxvii	entretien 22		
xxxviii	entretien 24		
xxxix	entretien 25		
xl	entretien 42		
xli	entretien 44		
xlII	entretien 1		
xlIII	entretien 2		
xlIV	entretien AD5		
xlV	entretien 27		
xlVI	entretien 41		
xlVII	entretien 38		
xlVIII	entretien 13		
xlIX	ex. entretien 5, 10, 12, 17		