

sociale élevée, qui pourront plus facilement mobiliser leurs ressources pour se conformer aux critères et réussir les tests. Afin de diminuer ces inégalités, il serait important de clarifier les mécanismes d'exemption des tests ou de proposer systématiquement des alternatives, comme le fait de pouvoir passer un test oral, ou de pouvoir valider son intégration par des modules pratiques, comme cela est déjà le cas dans certains cantons.

—
« Il y a manifestement des différences de traitement, mais il est difficile de dire quel en est l'impact direct sur les décisions de naturalisation. »
—

Par ailleurs, il est difficile aujourd'hui d'évaluer si les décisions de naturalisation sont discriminatoires, considérant qu'il n'existe pas en Suisse de statistiques sur le traitement des demandes. Nous ne savons pas combien de demandes sont déposées chaque année, combien sont acceptées, rejetées, suspendues ou classées, ni pour quels motifs. De telles données récoltées systématiquement seraient une base pour évaluer la question de la discrimination dans les procédures et les décisions, mais aussi celle de la discrimination induite par les critères de naturalisation qui affectent plus spécifiquement certains groupes de la population.

Lectures complémentaires

Achermann, Christin und Stefanie Gass. « Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel ». Zürich: Seismo, 2003.

Angst, Doris, et Tarek Naguib. « Discriminations dans le cadre des naturalisations », Berne: Commission fédérale contre le racisme (CFR), 2007.

Gutzwiller, Céline. « Droit de la nationalité suisse: Acquisition, perte et perspectives ». Zürich: Schulthess, 2016.

Kristol, Anne, and Janine Dahinden. « Becoming a citizen through marriage: How gender, class and ethnicity shape the nation ». *Citizenship Studies*, 2019.

Von Rütte, Barbara. « Das neue Bürgerrechtsgesetz und dessen Umsetzung in den Kantonen ». *Jahrbuch für Migrationsrecht 2017/2018 – Annuaire du droit de la migration 2017/2018*, Alberto Achermann, Véronique Boillet, Martina Caroni, Astrid Epiney, Jörg Künzli und Peter Uebersax (Hrsg.): 67–95. Bern: Stämpfli Verlag, 2018.



Le genre comme marqueur de la différence dans le contexte de migration, citoyenneté et appartenance: études de cas en Suisse

Projet du « nccr – on the move »
Janine Dahinden, Laboratoire d'études des processus sociaux,
Université de Neuchâtel

Ce projet aborde la façon dont le genre influe sur les considérations durables des migrant-e-s en tant qu'« étranger-ère-s » et favorise certaines réalités d'exclusion. Comment le genre marque-t-il les politiques de migration, les régimes de citoyenneté et les expériences de stigmatisation des migrant-e-s comme « étranger-ère-s » ? Cette question appelle un examen critique de l'histoire de l'immigration suisse, une analyse ethnographique des processus de naturalisation et une étude multi-sites sur les expériences de discrimination et les stratégies de positionnement des descendants de migrant-e-s.

Contact pour en bref #14: Anne Kristol, Doctorante au Laboratoire d'études des processus sociaux (MAPS) et au nccr – on the move, Université de Neuchâtel, anne.kristol@unine.ch

Le « nccr – on the move » est le Pôle de recherche national (PRN) consacré aux études sur la migration et la mobilité. Il s'est donné pour objectif de mieux comprendre l'interaction entre migration et mobilité et les phénomènes qui y sont liés en Suisse et au-delà. Il réunit des domaines de recherche relevant des sciences sociales, de l'économie et du droit. Géré par l'Université de Neuchâtel, le réseau inclut quatorze projets de recherche de dix universités suisses, soit les Universités de Bâle, Genève, Lausanne, Lucerne, Neuchâtel et Zurich, ainsi que l'EPF de Zurich, le Graduate Institute de Genève, la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale et la Haute Ecole Spécialisée du nord-ouest de la Suisse.

« en bref » fournit des réponses à des questions actuelles dans le domaine des migrations et de la mobilité – sur la base des résultats de la recherche qui ont été élaborés dans le cadre du « nccr – on the move ». Les auteur-e-s assument la responsabilité de leurs analyses et leurs arguments.

Contact pour la série: Aldina Camenisch, responsable du transfert de connaissances, aldina.camenisch@nccr-onthemove.ch

nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

Université de Neuchâtel,
Rue Abram-Louis-Breguet 2,
2000 Neuchâtel, Suisse

nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

Anne Kristol

La mise en œuvre
de la procédure de naturalisation
est-elle discriminatoire ?

en bref #14, décembre 2019

FNSNF

FONDS NATIONAL SUISSE
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Les Pôles de recherche nationaux (PRN) sont
un instrument d'encouragement du Fonds national suisse

Messages aux décideuses et décideurs

La grande marge de manœuvre dans la naturalisation laisse de la place à certains préjugés dans le traitement des demandes.

La loi sur la nationalité discrimine les homo-sexuel-le-s en partenariat enregistré, qui n’ont pas accès à la procédure facilitée.

L’absence de données statistiques sur le nombre de demandes soumises, retirées, acceptées, rejetées ou classées sans suite est problématique pour évaluer la discrimination dans les décisions.

Ce que nous entendons par ...

... naturalisation comme système méritocratique

En Suisse, la naturalisation n'est jamais automatique. Au contraire, les étranger-ère-s qui veulent devenir suisses doivent déposer une demande et leur mérite à recevoir la nationalité est évalué sur la base d’une liste de critères définie dans la loi et qui concerne notamment leur intégration individuelle.

... marge de manœuvre

La marge de manœuvre n'est en soi ni bonne ni mauvaise. Elle existe quand la loi ne définit pas précisément certaines notions ou procédures. Pour la naturalisation, les personnes en charge d’appliquer la loi jouissent d’une grande marge de manœuvre, car certaines notions, comme l’intégration, doivent en partie être évaluées au cas par cas.

... préjugé

Un préjugé est un jugement préalable, une opinion forgée avant l’examen des faits. Un préjugé est souvent basé sur des stéréotypes et des généralisations. Ici, nous montrons comment un préjugé peut influencer l’attitude des personnes en charge de la naturalisation.

La question de la discrimination dans les procédures de naturalisation n’est pas nouvelle. Des modifications dans la législation et les procédures permettent des pratiques plus justes et objectives. Ce policy brief s’intéresse à la question de la discrimination dans la loi sur la nationalité et dans sa mise en œuvre en Suisse. Sur la base d’une étude réalisée en 2017, il montre comment la marge de manœuvre dans le traitement des demandes de naturalisation laisse de la place aux préjugés.

La Suisse

En Suisse, il n'existe pas de droit à la natura-lisation. Toute personne qui voudrait devenir suisse doit déposer une demande qui sera évaluée et qui pourra être acceptée ou rejetée. Il existe deux procédures de naturalisation différentes. La procédure ordinaire s'adresse actuellement à tou-te-s les étranger ère-s au bénéfice d'un permis C et résidant-depuis dix ans en Suisse. La procédure facilitée est réservée aux conjoint-e-s et enfants de Suisse-sse-s et à celles et ceux qui font partie de la troi-sième génération, c'est-à-dire celles et ceux dont au moins un grand-parent a obtenu un droit de séjour en Suisse.

La Suisse

La décision d’octroyer la naturalisation est dans les deux cas une décision discrétion-naire: l'autorité peut l’octroyer si les critères de naturalisation sont remplis. La marge de manœuvre des employé-e-s des services de naturalisation et des membres des commis-sions de naturalisation est donc au centre du processus décisionnel concernant les demandes.

La Suisse

La marge de manœuvre s'exprime d’abord dans l’évaluation du critère de l’intégration individuelle. Ce critère est une notion juridique indéterminée, c’est-à-dire que la législation ne définit pas en détail et concrètement la limite de ce que veut dire «être intégré», même si la nouvelle loi sur la nationalité, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, est plus précise. Certains éléments peuvent être attestés par des docu-ments et comportent une limite claire, comme le fait de ne pas avoir de casier judiciaire ou d’être à jour dans le paiement de ses impôts. D’autres éléments requièrent une interpréta-tion, comme le critère de participation à la vie sociale et culturelle. La législation ne précise pas quels types d’activités entrent dans cette catégorie et ne donne pas d’indication sur la «quantité» de participation requise. La loi laisse donc une latitude de jugement aux personnes en charge de l’appréciation des demandes.

La Suisse

Par ailleurs, la marge de manœuvre dont disposent les personnes en charge de la naturalisation s’applique aussi à la procédure. Dans la pratique, elle s’exprime surtout par une certaine liberté dans la manière de conduire l’instruction. Par exemple, il existe bien des modèles de rapport d’enquête, mais la plupart du temps pas de catalogue fixe de questions à poser pendant l’audition. Les personnes en charge peuvent donc décider des questions à poser ainsi que de l’étendue de l’enquête, par exemple en demandant des documents sup-plémentaires ou en choisissant de contacter les personnes de l’entourage privé et profes-sionnel des candidat-e-s.

La Suisse

Qu’est-ce qu’une discrimination en droit?

Il existe un consensus selon lequel la loi et son application ne devraient pas être discrimi-natoires. Il ne devrait donc pas y avoir de différence de traitement dans la loi ou son application sur la base de caractéristiques per-sonnelles immuables, définies en Suisse dans l’article 8 alinéa 2 de la Constitution fédérale.

La Suisse

« Dans un système égalitaire, tou-te-s celles et ceux qui le souhaitent devraient être en mesure tôt ou tard de remplir les critères afin d’accéder à la nationalité. »

La Suisse

La prémisse centrale d’une procédure de naturalisation non-discriminatoire serait donc qu’elle devrait être avant tout basée sur un principe égalitaire et méritocratique. Tou-te-s celles et ceux qui le souhaitent, devraient être en mesure tôt ou tard de remplir les critères afin d’accéder à la nationalité.

La Suisse

La loi suisse sur la nationalité est-elle discriminatoire?

La loi sur la nationalité a par le passé prévu des différences de traitement sur la base de caractéristiques propres. Par exemple, jusqu'en 1992, les Suissesses qui se mariaient

à un étranger pouvaient perdre leur nationalité, pendant que les étrangères qui épousaient un Suisse recevaient la nationalité le jour du mariage, sans autre condition. La loi traitait donc différemment les étranger ère-s marié-e-s à une ou un-e citoyen-ne suisse sur la base de leur sexe. L’introduction de la naturalisation facilitée par mariage a permis de mettre fin à cette inégalité.

La Suisse

Actuellement, une discrimination subsiste encore dans la loi sur la nationalité. Les étran-ger-ère-s en partenariat enregistré avec un-e Suisse-sse ne bénéficient pas de la procédure de naturalisation facilitée contrairement aux époux-ses hétérosexuel-le-s de citoyen-ne-s suisse-s. En n’ouvrant la procédure facilitée qu’aux couples mariés, la loi sur la nationalité traite donc différemment des personnes sur la base de leur orientation sexuelle. L’ouverture du mariage aux partenaires de même sexe serait une solution pour mettre fin à cette discrimination.

La Suisse

La mise en œuvre de la naturalisation est-elle discriminatoire?

Les possibles discriminations dans les pra-tiques de naturalisation ont été discutées par le passé. En 2003, le Tribunal administratif fédéral a rendu un jugement dans lequel il condamnait les pratiques de naturalisation de la commune d’Emmen pour leur caractère discriminatoire. En mars 2000, 23 candidatures de naturalisation étaient soumises au vote populaire. Les huit requérant-e-s italien-ne-s ont été naturalisé-e-s, alors que les autres can-didat-e-s, tou-te-s originaires d’ex-Yougoslavie, ont été rejeté-e-s.

La Suisse

Étant donné que la votation populaire ne per-mettait pas de motiver le refus, le tribunal en a conclu que la naturalisation par votation popu-laire engendrait des discriminations basées sur l’origine ethnique. Pour cette raison, les demandes de naturalisation ne peuvent actuel-lement être refusées par votation populaire que sur la base d’une proposition de rejet motivée. Cet événement permet de pointer le fait qu’une discrimination dans la mise en œuvre de la naturalisation est habituellement évaluée sur la base de l’argumentation de la décision.

La Suisse

Notre recherche montre pourtant que le fait de se limiter à l’argumentation des décisions de naturalisation ne permet pas d’évaluer entiè-rement si des discriminations ont lieu dans les procédures de naturalisation. En effet, nous montrons que certains préjugés sont mobilisés par les personnes en charge des procédures et que ceci a un impact sur la manière dont les demandes sont évaluées. Ces préjugés déter-minent comment les agents de la naturalisa-tion font usage de leur marge de manœuvre. Dans notre étude, nous avons cherché à

La Suisse

comprendre comment sont évaluées les demandes de naturalisation et comment sont prises les décisions qui y sont relatives. Nous avons pu participer aux auditions de naturali-sation dans des administrations cantonales et effectuer des entretiens avec les employé-e-s chargé-e-s de conduire ces auditions. Ces auditions sont un moment essentiel de la pro-cédure de naturalisation puisqu’elles forment une grande partie du rapport d’enquête, qui est ensuite utilisé tout au long de la procédure et sert de base aux décisions.

La Suisse

Nos analyses permettent d’affirmer qu’au cours de l’évaluation les candidat-e-s sont classé-e-s sur une échelle du mérite à devenir suisse en fonction de données présentes dans le dossier de candidature et sur la base de l’audition de naturalisation. Cette catégorisa-tion se base notamment sur plusieurs caracté-ristiques propres aux candidat-e-s: nationalité, origine ethnique, sexe ou classe sociale. Cette catégorisation reflète des idées dominantes sur qui «nous» sommes, mais aussi des sté-réotypes concernant les «autres». Enfin, nous avons pu observer qu’elle influence directe-ment la manière dont les personnes en charge des procédures font usage de leur marge de manœuvre procédurale.

La Suisse

« La marge de manœuvre dans la naturalisation s’exprime dans la pratique surtout par une certaine liberté dans la manière de conduire l’instruction. »

La Suisse

Un premier exemple issu de nos données montre une différence de traitement basée sur le sexe des candidat-e-s et de leur conjoint-e-s dans la naturalisation facilitée. Cette dernière est octroyée à condition que le mariage soit évalué comme «vrai». On a pu constater que les unions entre hommes extra-européens et Suissesses sont plus facilement soupçon-nées d’être des mariages blancs, donnant lieu à une investigation plus poussée. Cette différence s’explique par le fait qu’en Suisse, malgré l’égalité homme-femme dans la loi, le citoyen homme est encore vu comme le citoyen par défaut. En tant que tel, la légitimité de son mariage est moins questionnée et il est vu comme intrinsèquement plus légitime à transmettre sa nationalité. De plus, il existe un stéréotype selon lequel les hommes extra-eu-ropéens mariés avec des femmes suisses l’au-raient plus souvent fait par intérêt migratoire uniquement, ce qui remet plus facilement la légitimité de leur mariage en question.

La Suisse

Par ailleurs, nous avons pu observer que les connaissances sur la Suisse, son histoire, sa géographie et son système politique étaient parfois testées de manière plus légère chez des candidat-e-s appartenant à une élite économique. Leur contribution financière à la société suisse était alors relevée pour expliquer une plus faible exigence dans leurs connaissances sur la Suisse. Être catégorisé-e comme faisant partie d’une classe sociale élevée permet donc parfois à un-e candidat-e d’être placé-e au sommet de l’échelle mérito-cratique et de bénéficier ainsi d’un traitement de faveur.

La Suisse

Si la différence de traitement apparaît ici évidente, il est difficile de dire, sur la base de nos données, si ce genre de catégori-sation a un impact direct sur les décisions de naturalisation. Il n’est donc pas possible d’affirmer que ces différences de traitement sont des discriminations. Comme mentionnée ci-dessus, la discrimination est légalement interrogée sur la base de décisions formelles, lorsqu’un recours a lieu. Comme les décisions formelles sont toutes passibles de recours, les décisions négatives sont argumentées, fon-dées juridiquement et souvent informées par la jurisprudence. Le genre de préjugés que nous avons identifié ne peut donc probablement pas être directement mobilisé pour argumenter une décision négative.

La Suisse

Quelles solutions pour lutter contre les différences de traitement dans les procédures?

La loi suisse sur la nationalité a passablement évolué depuis une trentaine d’années et la tendance à des procédures plus objectives et moins discriminatoires est bien palpable. Dans ce contexte, des tests de naturalisation ont été introduits dans certains cantons. Ces tests de connaissances présentent l’avantage indéniable d’être standardisés, objectifs et identiques pour tou-te-s.

La Suisse

Si la législation prévoit bien des exemptions pour certaines situations comme l’illettrisme ou le handicap, les tests peuvent cependant être une barrière insurmontable pour certaines personnes en situation de vulnérabilité sociale ou économique, qui n’entrent pas dans les exceptions. Ces personnes n’ont en effet pas les ressources pour se préparer et réussir les tests. Sous une apparence d’égalité, les tests peuvent donc effectivement avoir un effet de discrimination indirecte pour certaines catégories de personnes. Les exemptions sont par ailleurs décidées au cas par cas et il est difficile de savoir dans quelle mesure ces possibilités sont réellement utilisées dans les procédures. Ces tests montrent finalement les limites du système méritocratique d’accès à la citoyenneté suisse. Ce système est inégali-taire, vu qu’il favorise les personnes de classe