



25.081

**Message
relatif à l'initiative populaire «Pour un droit
de la nationalité moderne (initiative pour la démocratie)»**

du 5 novembre 2025

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Pour un droit de la nationalité moderne (initiative pour la démocratie)», en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

5 novembre 2025

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

L'initiative populaire «Pour un droit de la nationalité moderne (initiative pour la démocratie)» vise à uniformiser la réglementation en matière de naturalisation ordinaire dans toute la Suisse, tout en assouplissant les conditions requises. Le Conseil fédéral estime que cette initiative porte atteinte aux compétences des cantons. C'est pourquoi il recommande de la rejeter sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect.

Contenu de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «Pour un droit de la nationalité moderne (initiative pour la démocratie)» a été déposée le 21 novembre 2024, munie de 104 569 signatures valables. Elle a pour objectif d'uniformiser les conditions de naturalisation et de transférer à la Confédération la compétence de légiférer dans ce domaine. Elle prévoit ainsi que tout étranger qui séjourne légalement en Suisse depuis cinq ans puisse être naturalisé par la voie ordinaire, pour autant qu'il n'ait pas été condamné à une peine privative de liberté de longue durée, ne mette pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse et possède des connaissances de base dans une langue nationale. Quiconque remplit ces conditions aura un droit à la naturalisation. La Confédération sera chargée d'élaborer la législation d'exécution.

Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative prévoit de retirer aux cantons leur compétence en matière de naturalisation ordinaire pour la confier à la Confédération, qui sera chargée de réglementer ce domaine de manière exhaustive. Elle propose également d'assouplir les conditions actuelles de la naturalisation ordinaire, en abaissant la durée de séjour requise de dix à cinq ans et en n'exigeant plus d'autorisation d'établissement. Les étrangers dont le séjour en Suisse est moins stable et moins durable pourraient ainsi, en cas d'acceptation de l'initiative, acquérir la nationalité suisse. Les critères d'intégration sont, eux aussi, revus à la baisse. Les condamnations pénales, hormis les condamnations à une peine privative de liberté de longue durée, ne constitueraient plus un obstacle à la naturalisation, tout comme la dépendance à l'aide sociale. Pour le Conseil fédéral, l'approche choisie par les auteurs de l'initiative va trop loin. Le transfert de compétence à la Confédération modifierait considérablement la répartition fédéraliste des compétences en matière de naturalisation ordinaire. Le Conseil fédéral est d'avis que le droit de cité à trois niveaux que connaît la Suisse et les compétences des différents échelons étatiques doivent être maintenus.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose au Parlement de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter, sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect.

Table des matières

Condensé	2
1 Aspects formels et validité de l'initiative	5
1.1 Texte de l'initiative	5
1.2 Aboutissement et délais de traitement	5
1.3 Validité	6
2 Contexte	6
2.1 Introduction	6
2.2 Comparaison avec le droit des États européens	7
2.3 Citoyenneté suisse	11
2.3.1 Droits et devoirs des personnes ayant la citoyenneté suisse	11
2.3.2 Évolution historique de la naturalisation	13
2.3.3 Portée de la compétence fédérale fondée sur l'art. 38, al. 2, Cst.	19
2.3.4 Acquisition de la nationalité suisse	19
2.3.5 Règles régissant la naturalisation ordinaire	20
2.3.6 Nombre total de naturalisations ordinaires de 1987 à 2024	27
3 Buts et contenu de l'initiative	28
3.1 Buts visés	28
3.2 Règlementation proposée	28
3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative	28
4 Appréciation de l'initiative	34
4.1 Appréciation des buts de l'initiative	34
4.2 Conséquences en cas d'acceptation	34
4.2.1 Conséquences pour les cantons et les communes	34
4.2.2 Conséquences pour la Confédération	35
4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative	36
4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	37
4.5 Renonciation à un contre-projet direct ou indirect	39
5 Postulats sur la nationalité	39
5.1 Postulat 20.4344 «Procédures de naturalisation. Tenue d'un procès-verbal»	39
5.2 Postulat 22.3397 «Faible nombre de naturalisations chez les étrangers et les étrangers de la seconde génération. Quelles en sont les raisons?»	41
6 Conclusions	43
Bibliographie	45

Annexe

- | | | |
|---|---|----|
| 1 | Population résidante permanente selon le lieu de naissance,
la durée de résidence, la catégorie de nationalité
et l'autorisation de résidence, 2024 | 47 |
|---|---|----|

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire**«Pour un droit de la nationalité moderne****(initiative pour la démocratie)» (*Projet*)**

FF 2025 3373

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Pour un droit de la nationalité moderne (initiative pour la démocratie)» a la teneur suivante:

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 38, al. 2

² Elle [la Confédération] légifère sur la naturalisation des étrangers. A droit à l'octroi de la nationalité suisse sur demande tout étranger:

- a. qui séjourne légalement en Suisse depuis cinq ans;
- b. qui n'a pas été condamné à une peine privative de liberté de longue durée;
- c. qui ne met pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, et
- d. qui possède des connaissances de base dans une langue nationale.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative pour la démocratie a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 2 mai 2023² et a été déposée le 21 novembre 2024 avec le nombre requis de signatures. Par décision du 24 janvier 2025, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 104 569 signatures valables et qu'elle avait donc abouti³.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet direct ou indirect. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁴, le Conseil fédéral a jusqu'au 21 novembre 2025 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêt fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 21 mai 2027 pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons.

¹ RS 101

² FF 2023 1224

³ FF 2025 273

⁴ RS 171.10

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.):

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

2.1 Introduction

Le droit de la nationalité comprend l'ensemble des normes régissant l'acquisition et la perte ainsi que l'existence ou l'absence de la nationalité. L'acquisition de la nationalité d'un pays repose notamment sur plusieurs principes, qui peuvent être combinés.

Principes du droit du sang et du droit du sol

Les deux principes fondamentaux qui régissent l'acquisition de la nationalité sont le droit du sang (*ius sanguinis*) et le droit du sol (*ius soli*). Selon le droit du sang, la nationalité se transmet des parents à l'enfant (filiation), tandis que selon le droit du sol, l'enfant acquiert la nationalité de son pays de naissance, peu importe la nationalité de ses parents. Chacun de ces principes peut prévoir l'acquisition automatique ou non de la nationalité, que ce soit à la naissance ou par la suite⁵. Une combinaison des deux principes est par ailleurs possible. Ces deux principes fondamentaux sont liés au hasard de la naissance, ce qui peut être perçu comme une injustice⁶. En Suisse, différentes façons d'appliquer le droit du sol ont été discutées par le passé (voir les explications au ch. 2.3.2), raison pour laquelle certaines d'entre elles sont présentées brièvement ci-après.

Variantes du droit du sol

- *Droit du sol inconditionnel*: les enfants nés dans un pays de parents étrangers acquièrent la nationalité de ce pays dès la naissance.
- *Droit du sol conditionnel*: les enfants nés dans un pays de parents étrangers acquièrent la nationalité de ce pays, soit immédiatement après la naissance, soit ultérieurement, lorsque l'un de ses deux parents ou les deux remplissent certaines conditions (par ex. concernant la durée de séjour ou le titre de séjour).

⁵ De Groot, Vonk 2022, p. 101 à 106.

⁶ Honohan 2010, p. 4.

- *Double droit du sol*: les enfants nés dans un pays de parents étrangers acquièrent la nationalité de ce pays dès leur naissance lorsqu’au moins l’un des deux parents y est également né.

Naturalisation

La naturalisation est une procédure administrative qui permet à un étranger d’acquérir la nationalité d’un pays. Régie par le droit de la nationalité, cette procédure peut régler des questions telles que la durée de séjour minimale dans le pays d’accueil et le titre de séjour requis, les restrictions à la double nationalité ou à la nationalité multiple, le montant des émoluments, les critères d’intégration à remplir (par ex. posséder des connaissances linguistiques) ainsi que les autorités compétentes et leur marge d’appréciation. Afin de permettre à des étrangers de bénéficier d’un accès privilégié à la nationalité, par exemple pour des motifs relevant du droit de la famille, il est possible de simplifier la procédure en assouplissant ou en supprimant complètement certaines exigences (naturalisation facilitée)⁷.

2.2 Comparaison avec le droit des États européens

Une étude de droit comparé⁸ a été réalisée afin de comparer les règles régissant l’acquisition de la nationalité dans un certain nombre de pays européens. La sélection s’est portée sur les pays voisins de la Suisse (Allemagne, France, Italie et Autriche) mais aussi sur d’autres pays européens (Belgique, Danemark, Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Suède et Royaume-Uni) en raison des différences qu’ils présentent en ce qui concerne leurs proportions de population étrangère, leurs évolutions historiques, leurs politiques migratoires et leurs façons d’appliquer le droit du sol. Les conclusions portant sur ces onze pays ont été considérées dans un contexte plus large en s’appuyant sur les données relatives à 31 pays européens (les 27 États membres de l’Union européenne [UE] ainsi que la Suisse, l’Islande, la Norvège et le Royaume-Uni).

Voici les principales conclusions qui ressortent de cette étude⁹:

- Les 31 pays européens en question offrent la possibilité d’acquérir la nationalité sur la base d’un séjour sur leur territoire. Les conditions de naturalisation varient toutefois d’un pays à l’autre, notamment en ce qui concerne la durée de séjour requise, les interruptions de séjour autorisées et les exigences relatives au titre de séjour à posséder.
- La condition de naturalisation la plus répandue est celle d’un séjour de cinq ans. Quelques pays exigent une durée plus longue, pouvant aller jusqu’à dix ans. Des procédures de naturalisation accélérées pour certaines catégories de personnes existent dans toute l’Europe. Plusieurs pays prévoient des durées de séjour plus courtes pour les époux ou partenaires de leurs citoyens, les réfugiés et les apatrides ainsi que les ressortissants de certains pays (par ex. les

⁷ Hoffmann, 2022, p. 136 à 146.

⁸ Étude GLOBALCIT.

⁹ Étude GLOBALCIT, p. 6 à 11.

États membres de l'UE et ceux faisant partie de l'Union nordique des passeports).

- Dans les onze pays sur lesquels porte l'étude, un statut de séjour légal est requis au moment du dépôt de la demande pour pouvoir acquérir la nationalité sur la base d'un séjour sur le territoire (naturalisation ordinaire). Les règles relatives au nombre et au type d'interruptions autorisées pendant la durée de séjour requise varient considérablement d'un pays à l'autre. Certains prennent en compte un pourcentage ou un nombre de jours passés à l'étranger tandis que d'autres déterminent le domicile sur la base de critères qualitatifs, en établissant le centre des intérêts de la personne concernée et l'existence de liens suffisants avec le pays.
- Les restrictions à la double nationalité ou à la nationalité multiple sont de moins en moins courantes en Europe. Les rares pays qui exigent que le candidat à la naturalisation renonce à avoir une autre nationalité prévoient de nombreuses exceptions (par ex. pour les époux ou partenaires de leurs citoyens ainsi que pour les ressortissants de pays ayant des liens historiques ou politiques étroits avec le pays en question).
- Dans la plupart des pays, les requérants doivent apporter la preuve qu'ils possèdent des compétences linguistiques, celles-ci devant généralement atteindre un niveau intermédiaire et être vérifiées au moyen d'un test de langue. Les tests visant à vérifier les connaissances sur le pays sont un peu moins répandus, même s'ils restent fréquents. Il existe des différences entre les pays sur la question de savoir si ces tests sont réalisés au cours d'un entretien personnel ou sous une forme écrite.
- La procédure de naturalisation ordinaire est généralement une procédure discrétionnaire, ce qui signifie que toutes les conditions de naturalisation doivent être remplies mais qu'il n'existe aucune garantie légale d'acquérir la nationalité. Certains pays fournissent aux autorités des indications sur la manière d'interpréter la loi. Un petit nombre prévoient un droit à la naturalisation lorsque le requérant remplit toutes les conditions ou pour certaines catégories de personnes (par ex. les époux ou partenaires ou les enfants mineurs) lorsque toutes les conditions sont remplies, auxquels cas les autorités disposent d'une marge de manœuvre limitée.
- Les requérants doivent fournir un certain nombre de documents à l'appui de leur demande, à savoir généralement un document d'identité valable (par ex. une copie ou l'original de leur passeport), un acte de naissance et un justificatif de domicile ou une copie de l'autorisation de séjour. Ces documents doivent être traduits dans la langue du pays d'accueil (et dans certains cas certifiés par le pays d'origine).
- Les autorités de naturalisation peuvent être organisées de manière décentralisée (au sein d'une autorité communale ou régionale) ou centralisée (au sein d'un ministère), voire combiner les deux types d'organisation. Le déroulement du traitement diffère selon l'organisation choisie. Dans les systèmes centralisés, une même procédure standardisée est appliquée une fois que la de-

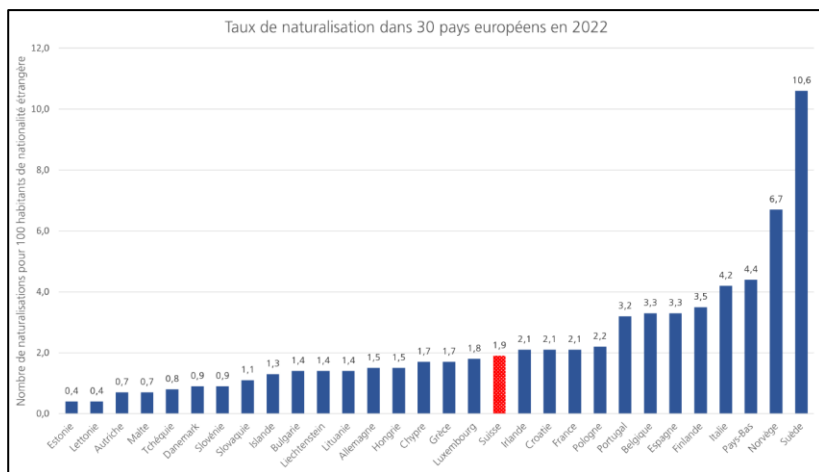
mande est adressée à l'autorité compétente. Dans les systèmes décentralisés, la procédure peut varier d'une commune ou d'une région à l'autre.

- Dans les onze pays ayant fait l'objet de l'étude, le délai de traitement des demandes oscille entre 6 et 48 mois. Certains d'entre eux garantissent un délai au terme duquel la décision sera rendue. Une fois la demande acceptée, les requérants doivent, dans certains pays, participer à une cérémonie et prêter serment.
- Presque tous les pays examinés prévoient un droit de recours contre les décisions négatives. Des divergences existent toutefois concernant la question de savoir comment ces recours sont traités et par qui. Les recours peuvent être renvoyés à l'autorité compétente ou être transmis à une autorité supérieure ou à un tribunal.
- Dans tous les pays, les requérants sont tenus de payer un émolument dont le montant varie d'une trentaine d'euros à plus de 2000 euros. Cet émolument de base n'inclut pas les autres coûts qu'ils ont à supporter, comme les coûts liés aux cours de langue ou encore à l'obtention ou à la traduction des documents requis. La plupart des pays accordent des réductions pour les mineurs, les époux ou partenaires, les réfugiés et les apatrides.
- Outre la naturalisation fondée sur le séjour pour les immigrés de la première génération, de nombreux pays européens proposent un accès facilité à la nationalité pour les enfants de migrants. Différentes procédures existent pour les enfants qui arrivent dans le pays d'accueil à un jeune âge et pour ceux qui y sont nés.
- Seuls quelques pays disposent d'un système d'acquisition de la nationalité fondé sur le séjour ou la scolarité pendant l'enfance, qui dépend généralement de l'âge d'arrivée dans le pays ou du nombre d'années et du type de scolarité suivie. En règle générale, la naturalisation des mineurs intervient à titre secondaire, dans le cadre de la demande déposée par leurs parents.
- Aucun pays européen ne permet d'acquérir la nationalité par la seule naissance sur son territoire. Néanmoins, ils sont plusieurs à offrir aux personnes nées sur leur territoire la possibilité d'acquérir la nationalité même si aucun des parents n'est citoyen lui-même. Dans ce cas, l'acquisition de la nationalité dépend du statut de séjour du parent étranger ainsi que de la durée de son séjour dans le pays. Si l'un des parents est né dans le pays d'accueil, l'enfant qui y naît aussi peut parfois avoir un droit à la nationalité dès la naissance. Certains pays prévoient que les personnes nées sur leur territoire peuvent, sous certaines conditions, acquérir la nationalité après leur naissance, à leur majorité ou avant.
- Certains pays ont mis en place des procédures de naturalisation spécifiques, fondées sur la naissance sur leur territoire ou sur le séjour ou la scolarité pendant l'enfance et qui permettent un accès facilité à la nationalité. Ces procédures impliquent généralement une déclaration orale ou écrite (de la personne concernée ou de son représentant légal) adressée aux autorités compétentes. Dans certains pays, une telle déclaration est un acte unilatéral, la nationalité

étant alors acquise immédiatement et ne dépendant pas d'une décision discrétionnaire des autorités.

- Les exigences concernant les documents à fournir sont généralement moins strictes dans le cas de l'acquisition de la nationalité par déclaration que dans celle de la naturalisation fondée sur le séjour. C'est la plupart du temps la même autorité qui a compétence pour les deux procédures. Globalement, la procédure d'acquisition de la nationalité par déclaration est plus rapide que la procédure de naturalisation ordinaire fondée sur le séjour.
- En règle générale, les autorités des pays ne sont pas tenues d'informer les personnes qui naissent sur le territoire de la possibilité d'acquérir la nationalité. La plupart des pays fournissent des informations sur divers sites Web ou dans des brochures détaillant les conditions requises et les démarches à effectuer pour déposer une demande. Il incombe cependant aux requérants potentiels de s'informer pour savoir s'ils remplissent ou non ces conditions.

Taux de naturalisation dans 30 pays européens en 2022



Source: étude GLOBALCIT¹⁰, Eurostat

L'acquisition de la nationalité se révèle beaucoup plus difficile dans certains pays que dans d'autres, ce qui explique les variations importantes dans les taux de naturalisation (proportion de naturalisations par rapport à la population résidente de nationalité étrangère). En comparaison internationale, la Suisse se situait en 2022 dans la moyenne, avec un taux de naturalisation d'environ 1,9 %, mais elle était en dessous de la moyenne générale des 27 États membres de l'UE, qui était de 2,6 %. Les taux oscillaient entre 10,6 % en Suède et 0,4 % en Estonie et en Lettonie. Pays voisins de

¹⁰ Étude GLOBALCIT, p. 19.

la Suisse, l'Allemagne (1,5 %) et l'Autriche (0,7 %) affichaient un taux inférieur à cette dernière, tandis que l'Italie (4,2 %) et la France (2,2 %) enregistraient des taux plus élevés¹¹.

En Suisse, la proportion d'étrangers n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies en raison de l'immigration nette. En 2022, elle s'élevait à 25,7 %, contre 8,4 % dans les États membres de l'UE. À titre de comparaison, l'Allemagne comptait 13 % d'étrangers en 2022. Ce taux a considérablement augmenté ces dernières années, après avoir oscillé entre 8 et 9 % pendant de nombreuses années¹².

2.3 Citoyenneté suisse

2.3.1 Droits et devoirs des personnes ayant la citoyenneté suisse

A la citoyenneté suisse toute personne qui possède un droit de cité communal et le droit de cité du canton (art. 37, al. 1, Cst.). Les personnes ayant la citoyenneté suisse ont plus de droits et de devoirs que les ressortissants étrangers. Elles bénéficient de la liberté d'établissement (art. 24 Cst.), de la protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement (art. 25, al. 1, Cst.) ainsi que de droits politiques en matière fédérale (art. 136, al. 1, Cst.), mais sont aussi astreintes au service militaire et au service de remplacement (art. 59, al. 1, Cst.).

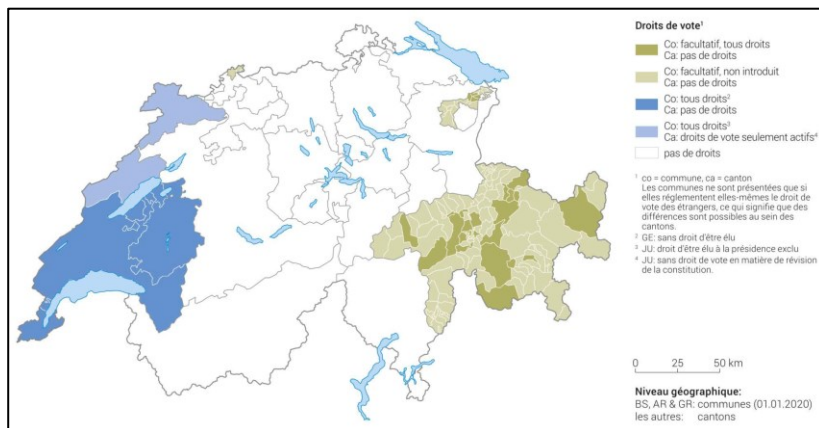
Les ressortissants étrangers n'ont pas de droit de vote et d'éligibilité au niveau fédéral. Comme la réglementation relative à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale relève de la compétence des cantons (art. 39, al. 1, Cst.), ces derniers peuvent toutefois leur accorder une partie ou la totalité des droits politiques dont jouissent les citoyens suisses. Les cantons de Bâle-Ville, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Fribourg, des Grisons, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et du Jura leur donnent ainsi le droit de vote, à des degrés divers (voir graphique¹³).

¹¹ Étude GLOBALCIT, p. 19.

¹² Étude BASS, p. 75.

¹³ Graphique disponible sous www.bfs.admin.ch > Statistiques > Catalogue > Droit de vote des personnes de nationalité étrangère > Carte 2020 (état: 4.6.2025).

Droit de vote des personnes de nationalité étrangère (2020)



Source: OFS, état février 2025

Les citoyens suisses ont le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays (art. 24, al. 1, Cst.), de quitter ce dernier ou d'y entrer (art. 24, al. 2, Cst.). Il existe par ailleurs une interdiction absolue d'expulsion les concernant (art. 25, al. 1, Cst.)¹⁴, qui vaut également pour les personnes ayant la double nationalité¹⁵. Toute décision ou action d'exécution de l'État qui entraîne le renvoi ou l'expulsion d'un citoyen suisse du territoire est par conséquent illicite¹⁶. Cette interdiction ne souffre aucune restriction en application de l'art. 36 Cst.¹⁷, qui prévoit que toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi (al. 1). Toute restriction doit par ailleurs être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3)¹⁸.

¹⁴ Message du 29 novembre 2013 portant approbation et mise en œuvre de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, FF **2014** 437, p. 454.

¹⁵ Mauerhofer 2004, p. 153.

¹⁶ Müller Jörg, Schefer 2008, p. 325.

¹⁷ Biaggini 2017, n. 7 ad art. 25 Cst.

¹⁸ ATF **144** I 126, consid. 5.1

2.3.2 Évolution historique de la naturalisation

La chronologie ci-dessous montre l'évolution historique de la naturalisation des étrangers qui sont nés ou qui ont grandi en Suisse et de leurs descendants entre 1848 et 2018:

- En 1848, le système suisse du droit de cité à trois niveaux (communal, cantonal et fédéral) voit le jour avec la création de l'État fédéral suisse¹⁹. Le principe du droit du sang, qui s'appliquait déjà sous l'Ancien Régime, est repris dans la nouvelle Constitution²⁰. Afin de respecter la souveraineté des cantons, ces derniers se voient confier la compétence de fixer les conditions d'acquisition du droit de cité²¹. Comme les communes doivent supporter les coûts des naturalisations, elles soumettent l'acquisition du droit de cité communal à des conditions strictes²².
- En 1874, la Constitution fait l'objet d'une révision qui permet de créer la base de la loi sur la nationalité qui entre en vigueur en 1876 et qui régleme, pour la première fois, différents aspects de la citoyenneté suisse²³. Afin de lutter contre l'octroi abusif du droit de cité par les cantons, la Confédération fixe des conditions minimales pour la naturalisation des étrangers²⁴. Elle introduit notamment deux conditions: une durée minimale de résidence de deux ans et l'obligation d'obtenir l'autorisation du Conseil fédéral²⁵.
- En 1898, Theodor Curti (conseiller national, *Demokraten und Arbeiterpartei*, Saint-Gall) dépose un postulat visant à faciliter l'accès à la nationalité pour les étrangers nés en Suisse. La question de la naturalisation facilitée est transmise aux 22 cantons, mais seize d'entre eux s'y opposent et se prononcent contre une nouvelle restriction de leurs compétences cantonales et communales²⁶.
- En 1903, une nouvelle loi sur la nationalité entre en vigueur. Pour lutter contre la menace de surpopulation étrangère, les cantons sont notamment habilités à octroyer le droit de cité par le seul effet de la loi aux enfants étrangers domiciliés dans le canton, pour autant que les parents y aient été domiciliés pendant au moins cinq ans au moment de la naissance des enfants. Les cantons ont ainsi la possibilité d'appliquer un droit du sol conditionnel. Comme aucun canton ne fait toutefois usage de cette possibilité, le Conseil national demande

¹⁹ Studer, Arlettaz, Argast 2008, p. 41; message du 7 avril 1982 sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale, FF 1982 II 137 p. 139 et 140.

²⁰ Schwab 2017, p. 29.

²¹ Bianchi 2003, p. 164.

²² Diggelmann, Vogler 2013, p. 364.

²³ Studer, Arlettaz, Argast 2008, p. 57 et 62.

²⁴ Bianchi 2003, p. 165; message du 9 août 1951 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, FF 1951 II 665 p. 666; Kiener 2000, p. 214.

²⁵ Diggelmann, Vogler 2013, p. 365.

²⁶ Schwab 2017, p. 40 et 41.

en 1910 au Conseil fédéral de faciliter la naturalisation des étrangers établis et nés en Suisse²⁷.

- En 1909, le Conseil fédéral est chargé, par la voie d'un postulat, d'examiner des possibilités de faciliter la naturalisation des étrangers nés et domiciliés en Suisse. Cette mesure vise notamment à lutter contre la menace de surpopulation étrangère²⁸.
- En 1912, des cercles de représentants des cantons adressent au Conseil fédéral une pétition en vue de réclamer une plus grande prise en compte des éléments du droit du sol. Le département compétent se déclare favorable à cette demande et recommande une révision de la Constitution, qui n'aura pas lieu en raison de l'éclatement de la guerre²⁹.
- En 1919, le Conseil fédéral institue une commission d'experts chargée d'examiner une modification de l'art. 44 Cst. visant à introduire une réglementation destinée à lutter contre la menace de surpopulation étrangère³⁰. En 1920, il soumet au Parlement un projet portant sur la création d'une base constitutionnelle qui doit notamment permettre à la Confédération d'octroyer la nationalité suisse dès la naissance aux enfants de parents étrangers domiciliés en Suisse, pour autant qu'un des parents soit né sur le territoire (double droit du sol)³¹.
- En 1920, une initiative populaire est déposée sur la question des étrangers. Elle propose, outre deux durcissements ponctuels, de faciliter la naturalisation des étrangers nés et élevés en Suisse, leur permettant ainsi d'acquérir de plein droit la nationalité³². Cette initiative est rejetée en 1922 par la majorité des électeurs³³.
- En 1928, la Constitution entre en vigueur dans sa version révisée (art. 44)³⁴. Elle confère d'une manière générale au législateur fédéral la compétence de fixer les règles applicables à l'acquisition et à la perte de la nationalité suisse³⁵.

²⁷ Message du 7 avril 1982 sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale, FF **1982** II 137 p. 139 et 140; Schwab 2017, p. 40 à 42.

²⁸ Burckhardt 1930, p. 710.

²⁹ Diggelmann, Vogler 2013, p. 368.

³⁰ Burckhardt 1930, p. 711 à 713.

³¹ Message du 9 novembre 1920 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de l'art. 44 de la Constitution fédérale (mesures à prendre pour assurer l'assimilation des étrangers en Suisse), FF **1920** V 1 p. 73.

³² Arrêté fédéral du 28 janvier 1921 constatant le résultat de l'initiative populaire sur la question des étrangers, FF **1921** I 176 p. 177; rapport du 6 juin 1921 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la demande d'initiative populaire sur la question des étrangers, FF **1921** III 572.

³³ Burckhardt 1930, p. 713 et 714.

³⁴ Message du 7 avril 1982 sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale, FF **1982** II 137 p. 140; Burckhardt 1930, p. 713 à 721.

³⁵ Message du 9 août 1951 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, FF **1951** II 665 p. 668.

- Dans les années 1930, le débat sur la naturalisation se durcit. Afin de lutter contre la menace de surpopulation étrangère, de nombreux cantons et communes revoient à la hausse les émoluments de naturalisation³⁶.
- En 1946, les travaux relatifs à une nouvelle loi sur la nationalité débutent. En 1949, l'administration présente un avant-projet qu'une commission d'experts instituée par le Département fédéral de justice et police (DFJP) est chargée d'examiner l'année suivante. En 1951, le Conseil fédéral soumet au Parlement un projet de loi dont l'objectif est d'élaborer une législation en matière de nationalité qui forme un tout, inspirée par des principes uniformes et adaptée aux exigences de la vie de l'époque³⁷.
- En 1952, la loi sur la nationalité entre en vigueur³⁸. Reposant strictement sur le principe du droit du sang³⁹, elle prévoit que, pour acquérir la nationalité, un étranger doit résider en Suisse pendant douze ans. Une durée de résidence plus courte est introduite pour les jeunes étrangers élevés en Suisse: le temps passé en Suisse entre 10 et 20 ans compte double dans leur cas⁴⁰. La procédure de naturalisation ordinaire est ainsi simplifiée pour eux. La loi de 1952 sur la nationalité instaure la naturalisation facilitée, qui vise à éviter aux personnes ayant déjà des liens étroits avec la Suisse de devoir passer par la procédure de naturalisation ordinaire⁴¹.
- En 1964, la commission chargée de l'étude du problème de la main-d'œuvre étrangère publie un rapport dans lequel elle considère une politique de naturalisation active comme un impératif politique et recommande l'extension de la naturalisation facilitée⁴².
- En 1965, le DFJP soumet pour avis aux cantons une proposition qui prévoit une nouvelle forme de naturalisation facilitée en faveur des étrangers ayant vécu en Suisse pendant dix ans au moins à partir de l'âge de 6 ans et déposé leur demande avant l'âge de 22 ans, mais la majorité des cantons la rejettent⁴³.
- En 1968, les cantons rejettent, pour des raisons liées au fédéralisme, une nouvelle proposition visant à faciliter la naturalisation des jeunes étrangers élevés en Suisse⁴⁴.

³⁶ Diggelmann, Vogler 2013, p. 370.

³⁷ Message du 9 août 1951 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, FF **1951** II 665 p. 669 et 670.

³⁸ RO **1952** 1115

³⁹ Achermann Alberto, Achermann Christin, D'Amato, Kamm, Von Rütte 2013, p. 8.

⁴⁰ Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité, LN), RO **1952** 1115.

⁴¹ Diggelmann, Vogler 2013, p. 358.

⁴² Message du 7 avril 1982 sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale, FF **1982** II 137 p. 150.

⁴³ Rapport présenté le 15 mars 1971 à l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral sur sa gestion en 1970, p. 101.

⁴⁴ Notiz Bürgerrecht vom 18. August 1970 von Dr. Oskar Schürch, Direktor der Polizeiaabteilung des EJPD, an Bundesrat von Moos, Archives fédérales suisses (AFS), E4260D-01#1995/254#100.

- En 1970, le DFJP soumet pour avis aux cantons une proposition visant à compléter la procédure de naturalisation ordinaire par une disposition prévoyant que la naturalisation des étrangers nés en Suisse et y ayant été scolarisés pendant au moins cinq ans soit gratuite. Une petite majorité de cantons se déclarent favorables à cette solution, certains soumettant des propositions supplémentaires⁴⁵.
- En 1971, le DFJP institue, compte tenu de l'accueil majoritairement favorable des cantons, une commission d'experts⁴⁶ dont les travaux portent principalement sur la question de l'extension de la procédure de naturalisation facilitée. La commission propose d'étendre cette dernière aux jeunes étrangers élevés en Suisse, en leur accordant un droit à la naturalisation lorsqu'ils remplissent les conditions requises, mais aussi aux réfugiés et aux apatrides, entre autres.
- En 1973, le DFJP envoie en consultation le rapport et les propositions de la commission d'experts concernant la révision de la loi sur la nationalité afin de recueillir l'avis des milieux concernés avant d'entreprendre les travaux de modification constitutionnelle⁴⁷. Lors de cette consultation, 17 cantons se prononcent en faveur d'une naturalisation facilitée et gratuite pour les jeunes étrangers élevés en Suisse, tandis que trois s'y opposent⁴⁸.
- En 1981, le DFJP met en consultation un projet mis à jour de révision de l'art. 44 Cst. Une nette majorité des participants se déclarent favorables à une naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers élevés en Suisse. L'objectif du projet est d'intégrer les étrangers dans la communauté suisse⁴⁹.
- En 1982, le Conseil fédéral soumet au Parlement un projet visant à créer une base constitutionnelle habilitant la Confédération à prévoir des facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers élevés en Suisse ainsi que pour les réfugiés et les apatrides, pour autant qu'ils se soient pleinement adaptés au mode de vie et à la mentalité suisses. Ce projet est notamment motivé par le fait que les réglementations cantonales et communales ne tiennent pas assez compte de la plus grande capacité d'intégration de ces jeunes étrangers⁵⁰. Le projet est rejeté par la majorité des électeurs le 4 décembre 1983⁵¹.

⁴⁵ Rapport présenté le 15 mars 1971 à l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral sur sa gestion en 1970, p. 101.

⁴⁶ Message du 7 avril 1982 sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale, FF **1982** II 137 p. 150.

⁴⁷ Bundesratsantrag vom 28. November 1972 zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes; Bericht der Expertenkommission; Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, Archives fédérales suisses (AFS), E4260D-01#1995/254#100.

⁴⁸ Studer, Arlettaz, Argast 2008, p. 114.

⁴⁹ Message du 7 avril 1982 sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale, FF **1982** II 137 p. 151 et 153.

⁵⁰ Message du 7 avril 1982 sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale, FF **1982** II 137 p. 138; arrêté fédéral du 24 juin 1983 tendant à faciliter certaines naturalisations, FF **1983** II 721.

⁵¹ Arrêté du Conseil fédéral du 29 février 1984 constatant le résultat de la votation populaire du 4 décembre 1983 (Révision du droit de la nationalité; naturalisations facilitées), FF **1984** I 621.

- En 1992, le Conseil fédéral présente un autre projet portant sur la création d'une base constitutionnelle qui doit permettre à la Confédération de faciliter la naturalisation des jeunes étrangers élevés en Suisse⁵². Le projet est accepté par le peuple en votation populaire le 12 juin 1994, mais rejeté par une majorité de cantons⁵³.
- En 1994, les cantons de Berne, de Fribourg, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et du Jura signent une convention de réciprocité sur les conditions cantonales requises pour la naturalisation des jeunes étrangers⁵⁴. En 1996, le canton de Zurich leur emboîte le pas⁵⁵. Les cantons signataires s'engagent à simplifier la naturalisation des jeunes étrangers âgés de 16 à 25 ans, à limiter au maximum les émoluments perçus et à fixer une durée de résidence minimale de deux ans, dont un an au cours des deux ans précédant le dépôt de la demande⁵⁶.
- En 1999, un groupe de travail de l'administration se penche sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième et de la troisième générations. Dans son rapport, il propose de prévoir des facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers élevés en Suisse et de créer une base constitutionnelle visant à faciliter la naturalisation des étrangers de la troisième génération⁵⁷.
- En 2001, le Conseil fédéral soumet au Parlement un projet portant sur la création d'une base constitutionnelle qui doit permettre de faciliter la naturalisation des étrangers de la deuxième génération et d'octroyer d'office à la naissance la nationalité suisse à ceux de la troisième génération. En dérogation au principe selon lequel la Confédération se prononce sur les naturalisations facilitées, il est prévu que ce soient les cantons qui statuent dans le cas des jeunes étrangers⁵⁸. L'acquisition de la nationalité pour les étrangers de la troisième génération est soumise à la condition que les parents de l'enfant aient accompli la majeure partie de leur scolarité obligatoire en Suisse et qu'ils résident

⁵² Message du 28 octobre 1992 sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers, FF **1992** VI 493; arrêté fédéral du 17 décembre 1993 sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale (Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers), FF **1993** IV 576.

⁵³ Arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1994 constatant le résultat de la votation populaire du 12 juin 1994 (Encouragement de la culture; naturalisation; maintien de la paix), FF **1994** III 1232.

⁵⁴ Office fédéral des étrangers, Rapport final du Groupe de travail nationalité de décembre 2020, p. 12–13; Münz, Ulrich 2003, p. 24.

⁵⁵ Rapport du 30 octobre 2014 de la Commission des institutions politiques du Conseil national. Initiative parlementaire. La Suisse doit reconnaître ses enfants, FF **2015** 739 p. 749.

⁵⁶ Office fédéral des étrangers, Rapport final de décembre 2000 du Groupe de travail nationalité, p. 15.

⁵⁷ Office fédéral des étrangers, Rapport final de décembre 2000 du Groupe de travail nationalité, p. 6.

⁵⁸ Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité, LN). (Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération / simplifications de la procédure pour les naturalisations ordinaires), FF **2002** 1901 p. 1903.

en Suisse depuis plusieurs années au moment de la naissance de l'enfant⁵⁹. Le projet est rejeté par la majorité des électeurs le 26 septembre 2004⁶⁰. Le rejet du projet par le peuple et les cantons marque l'échec de l'introduction d'un droit du sol dans la législation suisse sur la nationalité⁶¹.

- En 2005, un groupe de travail de l'administration se penche sur la naturalisation des jeunes étrangers de la deuxième et de la troisième générations. Dans son rapport, il indique que le rejet du projet de modification constitutionnelle implique de renoncer pour l'instant à introduire, dans la législation fédérale, des facilités de naturalisation pour ces derniers, mais que la Confédération peut prévoir, dans le cadre de son pouvoir de légiférer, des facilités d'ordre général qui contribuent à simplifier leur naturalisation⁶².
- En 2008, Ada Marra (conseillère nationale, PS, Vaud) dépose l'initiative parlementaire 08.432 «La Suisse doit reconnaître ses enfants», visant à ce que les étrangers de la troisième génération obtiennent la nationalité sur demande des parents ou des personnes concernées. Celle-ci est acceptée, mais la poursuite de son traitement est reportée à plusieurs reprises en raison de la révision totale de la loi sur la nationalité. En 2014, le Parlement adopte la révision totale⁶³ de la loi sur la nationalité du 20 juin 2014 (LN)⁶⁴ et élabore un projet de modification constitutionnelle ainsi qu'un projet de loi visant à faciliter la naturalisation des étrangers de la troisième génération⁶⁵. Le 12 février 2017, la révision constitutionnelle est acceptée par la majorité des électeurs⁶⁶.

⁵⁹ Message du 21 novembre 2001 concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité, FF **2002** 1815; arrêté fédéral du 3 octobre 2003 sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération, FF **2003** 6043; arrêté fédéral du 3 octobre 2003 sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération, FF **2003** 6045.

⁶⁰ Arrêté du Conseil fédéral du 26 octobre 2004 constatant le résultat de la votation populaire du 26 septembre 2004 (Allocations pour perte de gain en cas de service ou de maternité; naturalisation des étrangers des deuxième et troisième générations; initiative «Services postaux pour tous»), FF **2004** 6249.

⁶¹ Rapport du 30 octobre 2014 de la Commission des institutions politiques du Conseil national. Avis du Conseil fédéral. Initiative parlementaire. La Suisse doit reconnaître ses enfants, FF **2015** 1253 p. 1255.

⁶² Rapport du 20 décembre 2005 de l'Office fédéral des migrations concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité, p. 8 et 9.

⁶³ FF **2014** 5001

⁶⁴ RS **141.0**; RO **2016** 2561

⁶⁵ Rapport du 30 octobre 2014 de la Commission des institutions politiques du Conseil national. Initiative parlementaire. La Suisse doit reconnaître ses enfants, FF **2015** 739 p. 742; rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 30 octobre 2014. Avis du Conseil fédéral. Initiative parlementaire. La Suisse doit reconnaître ses enfants, FF **2015** 1253.

⁶⁶ Arrêté du Conseil fédéral du 13 avril 2017 constatant le résultat de la votation populaire du 12 février 2017 (Arrêté fédéral concernant la naturalisation facilitée des étrangers de la troisième génération; Arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération; Loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse [Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III]), FF **2017** 3213.

- En 2018, la modification de la LN portant sur la naturalisation facilitée des étrangers de la troisième génération⁶⁷ et la révision totale de la LN⁶⁸ entrent en vigueur. La révision de la LN vise non seulement à simplifier et à harmoniser les procédures de naturalisation et à adapter la notion d'intégration à celle prévue par le droit des étrangers, mais aussi à régler des éléments nouveaux, tels que la limitation de l'accès à la naturalisation ordinaire aux seuls titulaires d'une autorisation d'établissement, l'abaissement de la durée de séjour minimale de douze à dix ans et l'harmonisation des délais de résidence cantonaux et communaux. Le message relatif à la révision totale de la LN souligne que, partant du principe que l'acquisition de la nationalité constitue l'ultime étape de l'intégration, elle doit être soumise aux exigences les plus élevées⁶⁹.

2.3.3 Portée de la compétence fédérale fondée sur l'art. 38, al. 2, Cst.

Conformément à l'art. 38, al. 2, Cst., la Confédération édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation. L'Office fédéral de la justice (OFJ) a rédigé un avis de droit détaillé sur la portée de cette compétence fédérale, raison pour laquelle il n'en sera ici question que brièvement⁷⁰. Selon cette disposition, les échelons étatiques inférieurs doivent avoir la possibilité de prévoir, pour rendre leurs décisions de naturalisation, des conditions en plus de celles qu'exige la Confédération pour l'octroi des autorisations de naturalisation. L'art. 38, al. 2, Cst. n'autorise donc pas la Confédération à fixer une limite supérieure concernant les conditions matérielles que les cantons et les communes imposent aux requérants.

2.3.4 Acquisition de la nationalité suisse

En Suisse, la nationalité s'acquiert automatiquement par filiation (droit du sang) (art. 1 LN) ou adoption (art. 4 LN). Le principe du droit du sol n'est pas reconnu en tant que tel dans l'ordre juridique suisse, sauf pour les enfants trouvés (droit du sol fictif)⁷¹ (art. 3 LN). Les étrangers de la troisième génération acquièrent la nationalité sur la base d'éléments relevant du droit du sol, qui leur permettent de bénéficier de facilités en raison des liens étroits qu'ils ont avec la Suisse⁷². Hormis le cas particulier

⁶⁷ RO 2018 531

⁶⁸ RO 2016 2561

⁶⁹ Message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité, LN), FF 2011 2639 pt 1.1 et 2.

⁷⁰ OFJ, *Gutachten zur Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV*, p. 11 ss, disponible en allemand uniquement sous www.ofj.admin.ch > Publications & services > Rapports, avis de droit et décisions > Rapports et avis de droit > Portée de la compétence fédérale fondée sur l'art. 38, al. 2, Cst.

⁷¹ Hoffmann, p. 114.

⁷² Diggelmann, Vogler, p. 359.

de la réintégration (art. 26 à 29 LN), la nationalité suisse peut être acquise par naturalisation ordinaire (art. 9 à 19 LN) ou facilitée (art. 20 à 25 LN)⁷³.

2.3.5 Règles régissant la naturalisation ordinaire

La procédure de naturalisation ordinaire comporte trois niveaux, ce qui s'explique par la structure fédéraliste de la Suisse et le système de droit de cité à trois niveaux prévu par l'art. 37, al. 1, Cst. Dans le cadre de la naturalisation ordinaire, la demande est déposée soit auprès du canton, soit auprès de la commune compétente (art. 13, al. 1, LN). Lorsque le canton et, si le droit cantonal le prévoit, la commune peuvent rendre un préavis favorable quant à l'octroi du droit de cité, ils transmettent la demande de naturalisation au terme de l'examen cantonal au Secrétariat d'État aux migrations (SEM) (art. 13, al. 2, LN). Si toutes les conditions formelles et matérielles du droit fédéral (art. 11 et 12 LN) sont également remplies, le SEM accorde l'autorisation fédérale de naturalisation et la transmet à l'autorité cantonale, qui rend la décision de naturalisation (art. 13, al. 3, LN).

La LN définit les conditions formelles (art. 9 LN) et matérielles (art. 11 LN) d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation. Les conditions matérielles que le requérant doit remplir sont les suivantes: son intégration doit être réussie (art. 11, let. a, LN), il doit s'être familiarisé avec les conditions de vie en Suisse (art. 11, let. b, LN) et il ne doit pas mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 11, let. c, LN). L'art. 12 LN énumère les critères d'intégration à respecter. Toutes les conditions de naturalisation doivent être remplies tant au moment du dépôt de la demande que lorsque la décision de naturalisation est rendue⁷⁴. Les art. 30 à 36 LN régissent les dispositions communes relatives à l'acquisition de la nationalité suisse par naturalisation. Elles s'appliquent aux niveaux tant fédéral que cantonal.

Tant qu'ils respectent les dispositions minimales édictées par la Confédération, les cantons peuvent faciliter la naturalisation ordinaire ou, au contraire, la rendre plus restrictive, en fixant des conditions matérielles, mais aussi formelles, plus ou moins strictes⁷⁵. Dix-neuf cantons règlent de manière exhaustive le droit de cité communal dans leur législation, tandis que les sept autres (Berne, Obwald, Glaris, Zoug, Bâle-Campagne, Grisons et Jura) accordent explicitement à leurs communes une marge de manœuvre dans la réglementation des conditions de naturalisation⁷⁶.

Conditions formelles

Autorisation d'établissement: quiconque dépose une demande de naturalisation ordinaire doit être titulaire d'une autorisation d'établissement (art. 9, al. 1, let. a, LN). Pour obtenir une telle autorisation, un étranger doit en règle générale avoir séjourné en Suisse au moins dix ans au titre d'une autorisation de courte durée ou de séjour (art. 34, al. 2, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration

⁷³ Hangartner 2009, p. 93.

⁷⁴ ATF 140 II 65, consid. 2.1

⁷⁵ Arrêt du TF 1D. 4/2016 du 4 mai 2017, consid. 4.4.

⁷⁶ Étude BASS, p. 13 et 14.

[LEI]⁷⁷). De plus, il ne doit pas y avoir eu de rétrogradation au cours des cinq dernières années (art. 34, al. 6, LEI), ni exister de motif de révocation (art. 62 LEI) ou de rétrogradation (art. 63, al. 2, LEI), et l'étranger doit être intégré (art. 34, al. 2, let. c, LEI). Une durée de séjour inférieure à dix ans peut suffire si des raisons majeures le justifient (art. 34, al. 3, LEI) ou en cas de bonne intégration au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour (art. 34, al. 4, LN).

Pour les ressortissants des États ayant conclu un accord d'établissement avec la Suisse⁷⁸, la durée de séjour requise est de cinq ans au lieu de dix, ce qui signifie qu'ils peuvent prétendre à une autorisation d'établissement après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans (par dérogation à la disposition potestative de l'art. 34, al. 2, LEI).

Durée de séjour en Suisse: le requérant doit, lors du dépôt de la demande, apporter la preuve qu'il a séjourné en Suisse pendant dix ans en tout, dont trois sur les cinq ans ayant précédé le dépôt de la demande (art. 9, al. 1, let. b, LN). Dans le calcul de la durée de séjour de dix ans, le temps qu'il a passé en Suisse entre l'âge de 8 et de 18 ans compte double (art. 9, al. 2, LN). Le représentant légal d'un enfant mineur (art. 31, al. 1, LN) ne peut ainsi déposer une demande individuelle de naturalisation qu'une fois que celui-ci a atteint l'âge de 9 ans. Quatorze cantons⁷⁹ appliquent les exigences minimales fixées par la Confédération en ce qui concerne l'âge minimal d'acquisition de la nationalité. Cet âge est toutefois fixé à 12 ans dans cinq cantons⁸⁰, à 14 ans dans le canton de Fribourg et à 16 ans dans six cantons⁸¹.

Conditions matérielles

Familiarisation avec les conditions de vie en Suisse: l'une des exigences minimales fixées par la Confédération est que le requérant se soit familiarisé avec les conditions de vie en Suisse, c'est-à-dire qu'il possède une connaissance des particularités géographiques, historiques, politiques et sociales de la Suisse, qu'il prenne part à la vie sociale et culturelle de la population suisse et qu'il entretienne des contacts réguliers avec des Suisses (art. 2 de l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité [OLN]⁸²). Dix cantons⁸³ soumettent les requérants à un test formel et, le cas échéant, les obligent à suivre des cours. Le canton du Tessin exige la participation à un cours ou une attestation de connaissances civiques et culturelles. Quatorze cantons⁸⁴ procèdent, quant à eux, à un examen informel dans le cadre des entretiens de naturalisation⁸⁵.

⁷⁷ RS 142.20

⁷⁸ Liste disponible sous www.sem.admin.ch > Affaires internationales & retour > Politique migratoire extérieure suisse > Accords > Accords d'établissement (état: 2.12.2024).

⁷⁹ Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Obwald, Glaris, Appenzell Rhodes-Extérieures, Saint-Gall, Argovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève.

⁸⁰ Schwyz, Bâle-Ville, Schaffhouse, Grisons, Jura.

⁸¹ Nidwald, Zoug, Soleure, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Intérieures, Thurgovie.

⁸² RS 141.01

⁸³ Berne, Uri, Obwald, Glaris, Zoug, Soleure, Appenzell Rhodes-Extérieures, Argovie, Vaud, Jura.

⁸⁴ Zurich, Lucerne, Schwyz, Nidwald, Fribourg, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Grisons, Thurgovie, Valais, Genève.

⁸⁵ Étude BASS, p. 11.

Pas de mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse: l'existence d'une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse n'est évaluée ni par les cantons ni par les communes, mais par la Confédération. La définition de ce que l'on entend par ce type de menace (art. 3 OLN) se fonde sur la loi du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)⁸⁶. Pour évaluer s'il existe une telle menace, le SEM s'appuie en premier lieu sur les informations fournies par les autorités compétentes en matière de sécurité. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF), la participation du Service de renseignement de la Confédération (SRC) ne modifie en rien la compétence décisionnelle du SEM et ne confère pas au SRC la qualité de partie à la procédure⁸⁷. En outre, si les conclusions et les investigations du SRC ne lient pas le SEM, celui-ci ne peut néanmoins s'en écarter que s'il existe des raisons valables de le faire, notamment lorsqu'elles ne sont pas compréhensibles, soit parce qu'elles ne sont pas suffisamment étayées ou motivées, soit parce qu'elles présentent des contradictions. En outre, indépendamment des conclusions du SRC, le SEM est tenu de procéder à sa propre évaluation en tenant compte de toutes les circonstances⁸⁸ et d'exposer en pleine connaissance de cause les raisons pour lesquelles il suit les conclusions du SRC⁸⁹.

Critère d'intégration – respect de la sécurité et de l'ordre publics: on considère qu'une personne ne respecte pas la sécurité et l'ordre publics lorsqu'elle viole des prescriptions légales ou des décisions d'autorités de manière grave ou répétée, qu'elle n'accomplit volontairement pas d'importantes obligations de droit public ou privé ou qu'elle fait, de façon avérée, l'apologie publique d'un crime ou d'un délit contre la paix publique, d'un génocide, d'un crime contre l'humanité ou encore d'un crime de guerre ou incite à de tels crimes (art. 4, al. 1, OLN). La Confédération définit, à titre d'exigence minimale, les cas où une inscription dans le casier judiciaire informatisé VOSTRA constitue un obstacle à la naturalisation (art. 4, al. 2, OLN). Selon l'art. 4, al. 3, OLN, le SEM décide, dans le cas d'une inscription dans VOSTRA pouvant être consultée et ne relevant pas du champ d'application de l'art. 4, al. 2, OLN, de la réussite de l'intégration du requérant en tenant compte de la gravité de la sanction⁹⁰. Dix-sept cantons⁹¹ appliquent les prescriptions minimales imposées par la Confédération dans ce domaine. Certains, comme l'Argovie et Nidwald, vont plus loin et soumettent la naturalisation à une absence totale d'antécédents judiciaires⁹².

Critère d'intégration – respect des valeurs de la Constitution: comptent notamment parmi ces valeurs les principes de l'État de droit, de même que l'ordre démocratico-libéral de la Suisse (art. 5, let. a, OLN), les droits fondamentaux, tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, le droit à la vie et à la liberté personnelle, la liberté

⁸⁶ RS 121

⁸⁷ ATAF 2013/34, consid. 6.1

⁸⁸ ATAF 2015/1, consid. 4.4; arrêt du TAF F-596382020 du 17 décembre 2021, consid. 9.4 avec renvoi à l'ATAF 2018 VI/5, consid. 3.10.

⁸⁹ ATAF 2013/23, consid. 8.6

⁹⁰ Arrêts du TAF F-1531/2023 du 28 mai 2024, consid. 3.2, et F-5493/2021 du 3 janvier 2023, consid. 5.5 et 5.6.

⁹¹ Zurich, Berne, Uri, Glaris, Zoug, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura.

⁹² Étude BASS, p. 12.

de conscience et de croyance, ainsi que la liberté d'opinion (art. 5, let. b, OLN), mais aussi les obligations liées au service militaire ou civil et la scolarité obligatoire (art. 5, let. c, OLN). Les principaux indices montrant que ce critère n'est pas respecté sont le mépris ou le rejet du droit à l'autodétermination, de l'égalité des êtres humains dans toute leur diversité ainsi que des libertés d'opinion, de croyance et de conscience. Le manque de tolérance à l'égard d'autres communautés ou religions, ainsi que le dénigrement de minorités, de membres d'une communauté religieuse ou de personnes ayant une orientation sexuelle particulière en sont également des signes. L'approbation d'actes contraires aux droits fondamentaux (par ex. les mariages forcés) ou les actes de propagande publique qui menacent les intérêts de la démocratie libérale et de l'État de droit témoignent également d'un non-respect des valeurs de la Constitution.

Critère d'intégration – aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit: la Confédération impose au requérant, comme exigence minimale, de justifier de connaissances orales d'une langue nationale équivalant au moins au niveau B1 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) et de compétences écrites du niveau A2 au minimum (art. 6, al. 1, OLN). Référence internationale en matière de connaissances linguistiques, le CECR est utilisé à l'échelle européenne pour évaluer les compétences linguistiques des apprenants. Il fait une distinction entre trois principaux niveaux de communication orale: le niveau A pour ceux qui possèdent des connaissances élémentaires, le B pour ceux qui savent se faire comprendre et le C pour ceux qui maîtrisent très bien la langue. Au sein de chacun des principaux niveaux, on distingue deux niveaux intermédiaires (par ex., A1 et A2), qui permettent d'être encore plus précis dans la description des exigences requises. Dix-neuf cantons⁹³ appliquent les prescriptions minimales fixées par la Confédération dans ce domaine. Trois cantons⁹⁴ exigent des compétences orales et écrites de niveau B1. Quatre cantons⁹⁵ fixent des exigences encore plus élevées et demandent un niveau B2 à l'oral et un niveau B1 à l'écrit. En principe, il doit s'agir de la langue nationale parlée au lieu de domicile du requérant. La preuve des compétences linguistiques est réputée fournie lorsqu'au moins l'une des conditions suivantes est remplie: le requérant parle et écrit une langue nationale qui est aussi sa langue maternelle; il a fréquenté l'école obligatoire dans une langue nationale pendant au moins cinq ans; il a suivi une formation dispensée dans une langue nationale ou il dispose d'une attestation des compétences linguistiques reconnue (art. 6, al. 2, OLN).

Critère d'intégration – participation à la vie économique ou acquisition d'une formation: ce critère repose sur le principe selon lequel l'intéressé est apte à subvenir lui-même à ses besoins. Il doit être en mesure de pourvoir à son entretien et à celui de sa famille, dans les limites du prévisible. La Confédération pose comme condition minimale que la naturalisation soit exclue pour les personnes ayant perçu l'aide sociale dans les trois années précédant le dépôt de la demande ou pendant la procédure de naturalisation, sauf si l'aide sociale perçue est intégralement remboursée (art. 7 OLN).

⁹³ Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Obwald, Glaris, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Intérieures, Grisons, Argovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura.

⁹⁴ Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures, Saint-Gall.

⁹⁵ Schwyz, Nidwald, Zoug, Thurgovie.

Seize cantons⁹⁶ appliquent les exigences minimales fixées par la Confédération dans ce domaine. Six cantons⁹⁷ étendent cette période à cinq ans et quatre cantons⁹⁸ à dix ans.

Critère d'intégration – encouragement de l'intégration des membres de la famille: la Confédération impose, comme condition minimale, que les requérants s'efforcent non seulement de s'intégrer eux-mêmes, mais aussi d'encourager les membres de leur famille à le faire. On considère que c'est le cas lorsqu'ils les aident à acquérir des compétences linguistiques dans une langue nationale, à participer à la vie économique ou à acquérir une formation, à participer à la vie sociale et culturelle de la population suisse ou à exercer d'autres activités susceptibles de contribuer à leur intégration dans le pays, comme entretenir des contacts réguliers avec des Suisses (art. 8 OLN).

Procédure de naturalisation

Décision de naturalisation et obligation de motiver: entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, la révision du 21 décembre 2007⁹⁹ de la loi sur la nationalité a permis d'introduire deux dispositions tenant compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF)¹⁰⁰: l'art. 15, al. 2, LN, selon lequel les décisions cantonales de naturalisation peuvent être rendues par l'autorité exécutive ou par une assemblée communale, et l'art. 16 LN, qui prévoit que tout rejet d'une demande de naturalisation doit être motivé. Dans son arrêt ATF 129 I 217, le TF a annulé une décision de naturalisation rendue par la commune d'Emmen pour cause de discrimination. Dans son arrêt ATF 129 I 232, qui portait sur une affaire concernant la ville de Zurich, il a jugé illicite de soumettre une décision de naturalisation au scrutin populaire, parce que cette décision ne pouvait pas être motivée¹⁰¹.

Les organes communaux chargés de statuer sur les demandes de naturalisation sont définis en premier lieu dans les lois cantonales sur le droit de cité. Selon les cantons, ils sont rattachés à différents pouvoirs. Dans les communes du canton de Berne, par exemple, cette compétence relève du conseil communal (exécutif). Dans les cantons de Bâle-Campagne, de Zoug et des Grisons, elle relève principalement de la commune bourgeoise, la forme de l'organe variant toutefois (assemblée communale, conseil bourgeoisial, commissions de naturalisation désignées par les communes bourgeoises). L'organisation des compétences n'a aucun rapport avec le degré d'urbanisation des communes. Ainsi, dans les communes urbaines ou les agglomérations, on retrouve tous les organes cités ci-dessus alors que, dans les communes rurales, ce sont généralement le conseil communal, le conseil bourgeoisial ou les assemblées commu-

⁹⁶ Zurich, Lucerne, Obwald, Glaris, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura.

⁹⁷ Uri, Schwyz, Nidwald, Zoug, Bâle-Campagne, Thurgovie.

⁹⁸ Berne, Grisons, Argovie, Tessin.

⁹⁹ RO 2008 5911

¹⁰⁰ ATF 129 I 217; ATF 129 I 232

¹⁰¹ Initiative parlementaire. Loi sur la nationalité. Modification. Rapport du 17 octobre 2005 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, FF 2005 6495 pt 1.1.2 et 3.

nales qui ont compétence. Les commissions et les conseils généraux, s'ils existent, n'ont compétence dans aucune des communes rurales¹⁰².

Double nationalité ou nationalité multiple: depuis la révision du 23 mars 1990¹⁰³ de la loi sur la nationalité, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992, la pluralité des nationalités est autorisée dans la législation suisse. La double nationalité a été rendue possible par la suppression de l'ancien art. 17 LN¹⁰⁴. Il s'agissait d'une disposition minimale au sens de l'art. 38, al. 2, Cst., raison pour laquelle les cantons pouvaient continuer à exiger de l'intéressé qu'il renonce à sa nationalité d'origine dans le cas de la naturalisation ordinaire¹⁰⁵.

Exigences relatives à la durée de séjour cantonal et communal: le droit fédéral impose aux cantons de prévoir une durée de séjour minimale de deux à cinq ans dans leur législation (art. 18, al. 1, LN). Les cantons peuvent définir une durée comprise dans cet intervalle, pendant laquelle le requérant doit avoir résidé dans le canton où la naturalisation est demandée et, éventuellement, dans la commune. Cette durée est fixée à deux ans dans huit cantons¹⁰⁶, à trois ans dans deux cantons¹⁰⁷, à quatre ans dans le canton de Soleure et à cinq ans dans quinze cantons¹⁰⁸. En application de la convention de réciprocité du 16 décembre 1994 sur les conditions cantonales requises pour la naturalisation des jeunes étrangers de la deuxième génération, les cantons de Zurich, de Berne, de Fribourg, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et du Jura reconnaissent les années de résidence dans un autre canton signataire¹⁰⁹.

Marge d'appréciation et droit à l'octroi de la nationalité: la procédure de naturalisation ordinaire (art. 9 à 19 LN) est une procédure discrétionnaire. Les autorités de naturalisation disposent ainsi d'un large pouvoir d'appréciation dans l'examen des conditions requises¹¹⁰. Dans le cas de l'acquisition de la nationalité par le seul effet de la loi (filiation et adoption), on peut, en revanche, considérer qu'il existe un droit à l'octroi de la nationalité.

Émoluments: le système de fixation des émoluments de naturalisation a été revu dans le cadre de la révision du 3 octobre 2003¹¹¹ de la loi sur la nationalité. Depuis cette révision, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, ce ne sont plus les ressources financières des requérants qui sont prises en compte, mais les frais encourus par les autorités (art. 35, al. 2, LN). Les lois cantonales sur le droit de cité peuvent fixer les émoluments en tenant compte de ce cadre. La marge de manœuvre concernant les

¹⁰² Étude BASS, p. 14.

¹⁰³ RO 1991 1034

¹⁰⁴ Message du 26 août 1987 relatif à la modification de la loi sur la nationalité (égalité des droits entre hommes et femmes, nationalité des conjoints lorsque l'un des époux est ressortissant d'un autre État, adaptation d'autres dispositions à l'évolution du droit), FF 1987 III 285; RO 1991 1034.

¹⁰⁵ Hangartner 2001, note de bas de page 5.

¹⁰⁶ Zurich, Berne, Bâle-Ville, Schaffhouse, Vaud, Neuchâtel, Genève, Jura.

¹⁰⁷ Fribourg, Appenzell Rhodes-Extérieures.

¹⁰⁸ Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Valais.

¹⁰⁹ Rapport du 30 octobre 2014 de la Commission des institutions politiques du Conseil national. Initiative parlementaire. La Suisse doit reconnaître ses enfants, FF 2015 739 p. 749.

¹¹⁰ Arrêt du TAF F-1531/2023 du 8 mai 2024, consid. 4.3.1.

¹¹¹ RO 2005 5233

émoluments de naturalisation communaux est réglée différemment selon les cantons. Les cantons de Bâle-Campagne, de Glaris, des Grisons et du Jura accordent une marge de manœuvre à leurs communes dans la fixation de ces émoluments et indiquent soit un montant maximal, soit une fourchette. Les cantons de Berne, d'Obwald et de Zoug laissent, quant à eux, entièrement aux communes la compétence de fixer les émoluments communaux, ceux-ci ne devant simplement pas dépasser les frais encourus. Les dix-neuf autres cantons règlent de manière exhaustive la question des émoluments dans leur législation sur le droit de cité¹¹².

Recours: depuis la révision du 21 décembre 2007¹¹³ de la loi sur la nationalité, révision entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, les cantons doivent instituer des autorités judiciaires qui connaissent des recours contre les refus de naturalisation ordinaire en qualité d'autorités cantonales de dernière instance. La nécessité de disposer d'une voie de recours cantonale découle du principe de la garantie de l'accès au juge inscrit dans la Constitution (art. 29a Cst.; art. 46 et 47 LN)¹¹⁴.

Recours au Tribunal fédéral: conformément à l'art. 83, let. b, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)¹¹⁵, un recours en matière de droit public contre les décisions relatives à la naturalisation ordinaire est irrecevable. Dans certaines circonstances, un recours constitutionnel subsidiaire est toutefois possible. Selon l'art. 116 LTF, un tel recours peut ainsi être formé en cas de violation de l'interdiction de l'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. Une personne n'est habilitée à invoquer le grief d'arbitraire pour motiver son recours que si les dispositions légales dont elle soutient qu'elles ont été appliquées de manière arbitraire lui confèrent un droit ou servent à protéger ses intérêts prétendument lésés. Cette pratique du TF relative à l'invocation du grief d'arbitraire dans un recours contre une décision de rejet d'une demande de naturalisation ordinaire a été relativisée dans l'ATF 138 I 305. La nouvelle pratique a permis au TF d'améliorer le niveau de protection juridique dans la procédure de naturalisation sans faire officiellement de l'octroi de la nationalité suisse un droit¹¹⁶.

¹¹² Étude BASS, p. 14 et 15.

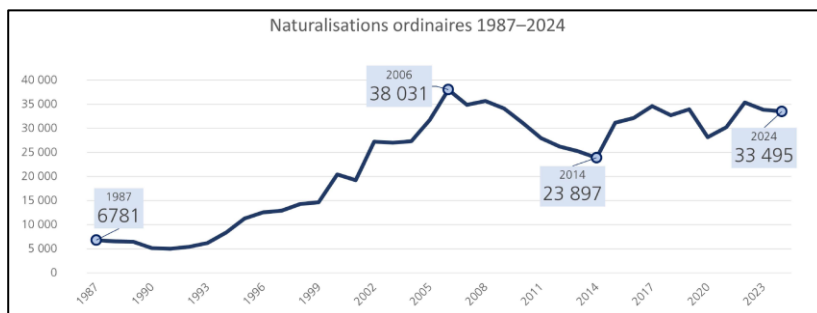
¹¹³ RO 2008 5911

¹¹⁴ Rapport du 27 octobre 2005 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États. Initiative parlementaire. Loi sur la nationalité. Modification, FF 2005 6495 pt 2.2 et 3.

¹¹⁵ RS 173.110

¹¹⁶ Rhinow, Schefer, Uebersax 2016, n. 301b et 344.

2.3.6 Nombre total de naturalisations ordinaires de 1987 à 2024



Source: SEM, SYMIC

Le nombre total de naturalisations ordinaires a augmenté de manière continue, passant de 6 781 en 1987 à 38 031 en 2006, année où il a atteint un pic. Divers facteurs ont contribué à leur augmentation à partir de 1992, notamment la suppression des restrictions à la double nationalité ou à la nationalité multiple pour les ressortissants allemands et italiens dans leur pays d'origine, la baisse des émoluments de naturalisation ainsi que la hausse du nombre de ressortissants de pays tiers en Suisse. Le recul des naturalisations après 2006 n'a, en revanche, guère fait l'objet de recherches¹¹⁷.

Le nombre de naturalisations ordinaires a atteint son niveau le plus bas en 2014, avec 23 897 cas, avant d'augmenter à nouveau, notamment pendant la période ayant précédé l'entrée en vigueur de la révision totale de la LN en 2018. Ce chiffre est resté élevé après cette révision. Environ deux tiers des procédures de naturalisation ordinaire menées en 2019 l'ont été selon l'ancienne loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité¹¹⁸, car c'est la date du dépôt de la demande qui est déterminante. En 2020, pour la première fois, davantage de naturalisations ont été accordées selon la LN entièrement révisée. La baisse des taux en 2020 coïncide avec l'apparition de la pandémie de COVID-19¹¹⁹. En 2024, 33 469 étrangers ont acquis la nationalité suisse selon la procédure ordinaire¹²⁰.

¹¹⁷ Wanner, Steiner 2012, p. 30 et 35.

¹¹⁸ RO 1952 1115

¹¹⁹ Étude BASS, p. 71 et 72.

¹²⁰ Ces chiffres peuvent être consultés sous www.sem.admin.ch > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Naturalisations > Naturalisations depuis 1987 (état: 13.3.2025).

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts visés

L'initiative pour la démocratie vise à harmoniser la procédure de naturalisation ordinaire dans toute la Suisse et à assouplir les conditions requises, ce qui permettra d'accroître le nombre de personnes vivant en Suisse qui pourront participer au processus démocratique.

3.2 Règlementation proposée

L'initiative prévoit que la naturalisation soit accordée aux étrangers qui séjournent légalement en Suisse depuis cinq ans, pour autant qu'ils n'aient pas été condamnés à une peine privative de liberté de longue durée, qu'ils ne mettent pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse et qu'ils possèdent des connaissances de base dans une langue nationale. Tout étranger qui remplirait ces conditions aurait un droit à l'octroi de la nationalité suisse. La Confédération se voit par ailleurs accorder la compétence de régler la naturalisation ordinaire de manière exhaustive. En cas d'acceptation de l'initiative, elle devra élaborer la législation d'exécution.

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

L'initiative vise à modifier l'art. 38, al. 2, Cst. La disposition en vigueur définit l'étendue des compétences législatives en matière de naturalisation ordinaire, les conditions de naturalisation concrètes étant quant à elles définies dans la LN. Le texte de l'initiative propose toutefois qu'aussi bien les compétences législatives que les conditions de naturalisation soient réglées dans la Constitution. L'art. 38, al. 2, Cst. en vigueur et la législation applicable à la naturalisation ordinaire sont expliqués plus en détail respectivement au ch. 2.3.3 et au ch. 2.3.4.

Art. 38, al. 2, 1^{re} phrase

Compétence législative globale dotée d'un effet dérogatoire différé

Le texte de l'initiative prévoit que la Confédération légifère sur la naturalisation ordinaire des étrangers, lui conférant ainsi une compétence législative globale. Cette dernière serait dotée d'un effet dérogatoire différé, de sorte que les prescriptions cantonales ne seraient supplantées que si et dans la mesure où la Confédération aurait mis en vigueur un droit d'exécution directement applicable. Si la compétence fédérale était exclusive (avec effet dérogatoire immédiat), la législation cantonale sur le droit de cité deviendrait instantanément caduque en cas d'acceptation de l'initiative. Il en résulterait, jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle LN, un grave vide juridique qui rendrait les naturalisations ordinaires temporairement impossibles. Or ceci ne peut correspondre à l'objet et au but de la modification constitutionnelle proposée, d'autant plus qu'il n'existe aucun autre indice (notamment grammatical) laissant supposer que le texte de l'initiative prévoit une compétence fédérale exclusive (avec effet déroga-

toire immédiat). En cas d'acceptation de l'initiative, les cantons ne perdraient, par conséquent, les compétences législatives dont ils disposent actuellement dans le domaine de la naturalisation ordinaire qu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle LN et dans les limites prévues par cette dernière.

Art. 38, al. 2, 2^e phrase

Droit à l'octroi de la nationalité suisse sur demande

Le texte de l'initiative prévoit que le droit fédéral accorde un droit à la naturalisation ordinaire à tout étranger qui dépose une demande satisfaisant aux conditions matérielles énumérées de manière exhaustive à l'art. 38, al. 2, let. a à d, ce qui implique qu'aucune autre condition, notamment aucun critère d'intégration supplémentaire, ne peut être requise. Il est par ailleurs précisé que la naturalisation ordinaire se fait sur demande. Le texte ne fixe pas d'autres règles de procédure. Le fait que la naturalisation ordinaire soit accordée sur demande correspond au droit en vigueur. Dans le cadre d'une procédure administrative sur demande, les autorités ouvrent une procédure après réception de la demande. Elles procèdent ensuite aux investigations nécessaires, avec l'aide des requérants, auxquels incombe une obligation de collaborer.

Art. 38, al. 2, let. a à d

Conditions de naturalisation

Voici la liste exhaustive des conditions matérielles de naturalisation prévues par le texte de l'initiative:

- séjourner légalement en Suisse depuis cinq ans (let. a);
- ne pas avoir été condamné à une peine privative de liberté de longue durée (let. b);
- ne pas mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. c), et
- posséder des connaissances de base dans une langue nationale (let. d).

Ces conditions nécessitent d'être précisées et devront, si l'initiative est acceptée, faire l'objet de clarifications dans la législation d'exécution quant à l'interprétation qui doit en être faite. Il convient d'ailleurs de noter que l'initiative propose un assouplissement considérable des conditions de naturalisation, mais que certaines exigences relatives à l'acquisition de la nationalité suisse restent nécessaires afin de justifier les droits et devoirs qui y sont liés.

Art. 38, al. 2, let. a

Autorisation relevant du droit des étrangers ou autre droit de présence

La première condition est que le requérant séjourne légalement en Suisse depuis cinq ans lors du dépôt de la demande de naturalisation. Les séjours avec activité lucrative ou les longs séjours (séjours excédant 90 jours sur toute période de 180 jours) nécessitent une autorisation relevant du droit des étrangers ou un autre droit de présence sur

le territoire. Il peut s'agir d'une autorisation octroyée en vertu de la législation sur l'asile ou les étrangers, de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (accord sur la libre circulation des personnes)¹²¹, de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)¹²² ou de la loi du 22 juin 2007 sur l'État hôte (LEH)¹²³.

Sont considérées comme des autorisations relevant du droit des étrangers:

- les autorisations de courte durée, de séjour et d'établissement octroyées en vertu des art. 32 à 34 LEI et des art. 4 et 5 de l'ordonnance du 22 mai 2002 sur la libre circulation des personnes (OLCP)¹²⁴;
- les autorisations frontalières octroyées en vertu de l'art. 35 LEI et de l'art. 4 OLCP.

Les titres de séjour suivants attestent d'un droit de présence en Suisse, mais ne constituent pas des autorisations relevant du droit des étrangers:

- la carte de légitimation au sens de l'art. 17 de l'ordonnance du 7 décembre 2007 sur l'État hôte (OLEH)¹²⁵;
- le permis Ci au sens de l'art. 22, al. 3, OLEH;
- le livret F délivré aux étrangers admis provisoirement en vertu de l'art. 83, al. 1, LEI et de l'art. 20, al. 2, de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)¹²⁶;
- le livret N ou l'attestation délivrés aux requérants d'asile en vertu de l'art. 30 de l'ordonnance 1 sur l'asile du 11 août 1999 (OA 1)¹²⁷;
- le livret S délivré aux personnes à protéger en vertu de l'art. 45 OA 1.

Séjour de cinq ans précédant le dépôt de la demande

Le texte de l'initiative pose comme condition à l'octroi de la nationalité suisse que l'étranger séjourne légalement en Suisse depuis cinq ans. Le droit en vigueur prévoit, quant à lui, que le requérant apporte, lors du dépôt de la demande, la preuve qu'il a séjourné en Suisse pendant dix ans en tout, dont trois sur les cinq ans ayant précédé le dépôt de la demande (art. 9, al. 1, let. b, LN). L'initiative propose une modification de ce droit en exigeant un séjour de cinq ans seulement, la formulation «depuis cinq ans» laissant entendre que ce séjour doit précéder immédiatement le dépôt de la demande.

¹²¹ RS 0.142.112.681

¹²² RS 0.632.31

¹²³ RS 192.12

¹²⁴ RS 142.203

¹²⁵ RS 192.121

¹²⁶ RS 142.281

¹²⁷ RS 142.311

L'initiative n'exclut pas que la légalité du séjour de cinq ans dont doit justifier le requérant lors du dépôt de la demande repose sur différents titres de séjour ou droits de présence. Elle n'indique pas si des interruptions de ce séjour sont autorisées et ne précise pas non plus, le cas échéant, la nature de celles-ci (vacances, semestre d'échange, séjour professionnel à l'étranger, etc.), ni même leur durée (de quelques jours à plusieurs mois) ou les effets juridiques qu'elles entraînent (prolongation ou renouvellement de l'autorisation relevant du droit des étrangers ou du droit de présence).

La comparaison avec le droit d'autres pays révèle que certains des États analysés autorisent un pourcentage ou un nombre maximal de jours passés à l'étranger (voir les explications au ch. 2.2). Le législateur fédéral devra déterminer dans quelle mesure des interruptions sont permises au cours du séjour de cinq ans et les motifs admis, ainsi que le type de séjours qui peuvent être combinés entre eux.

Formes du séjour légal

Le texte de l'initiative ne précise pas non plus les formes de séjour légal qui doivent être prises en considération lors du dépôt de la demande. On pourrait penser que tous les séjours légaux entrent en ligne de compte, quels que soient le statut des personnes concernées et la base légale applicable. Seuls les étrangers séjournant illégalement en Suisse seraient alors exclus de la naturalisation. On pourrait toutefois aussi envisager une interprétation plus restrictive du texte, selon laquelle tous les séjours légaux ne garantiraient pas l'obtention de la naturalisation par la voie ordinaire. En particulier, l'autorisation frontalière pourrait ne pas être prise en compte car, bien que les frontaliers travaillent en Suisse, ils sont domiciliés à l'étranger. Dans ce contexte se pose la question de savoir s'il ne serait pas pertinent de faire, dans l'interprétation du texte de l'initiative, la distinction entre une autorisation durable relevant du droit des étrangers et un droit de présence qui n'est pas assuré. Une présence légale n'est par exemple pas assurée lorsque l'exécution d'un renvoi n'est pas possible, licite ou raisonnablement exigible et qu'une admission provisoire a donc été ordonnée, ou lorsque le séjour s'inscrit dans le cadre et la durée d'une procédure de droit des migrations en cours (par ex. une procédure d'asile).

En 2024, quelque 1 279 000 étrangers séjournaient depuis au moins cinq ans en Suisse à la faveur d'une autorisation relevant du droit des étrangers ou d'un droit de présence. La Suisse comptait en outre 445 000 étrangers nés sur son sol qui y vivaient légalement. Au total, environ 1 724 000 personnes rempliraient ainsi la condition matérielle du séjour légal de cinq ans en Suisse que prévoit l'initiative (voir annexe 1).

Art. 38, al. 2, let. b

Pas de peine privative de liberté de longue durée

La deuxième condition est que le requérant n'ait pas été condamné à une peine privative de liberté de longue durée. La notion de «peine privative de liberté de longue durée» laisse au législateur fédéral une certaine marge d'interprétation pour ce qui est de la durée concrète de la peine à prendre en compte. Il pourrait interpréter cette notion à la lumière de la jurisprudence en matière de droit des étrangers. Dans cette dernière, le TF a établi qu'une peine privative de liberté de plus d'une année était une peine de

longue durée¹²⁸. Une condamnation à une peine privative de liberté (art. 40 du code pénal [CP]¹²⁹) – qui est la sanction la plus lourde – pourrait donc constituer un motif de refus de la naturalisation lorsque celle-ci a une durée supérieure à une année, ce qui n'est pas le cas d'une condamnation à une peine pécuniaire (art. 34 CP). La réglementation en vigueur concernant l'appréciation de la situation du requérant en matière de droit pénal est nettement plus stricte (art. 4, al. 2 à 5, OLN), puisqu'elle prévoit le rejet de la demande en cas notamment de condamnation à une peine privative de liberté avec sursis, à une peine pécuniaire ou à un travail d'intérêt général¹³⁰.

En principe, plus le statut juridique visé accorde de droits, plus les exigences doivent être élevées. Sur la base de ce principe, les exigences concernant la situation du requérant en matière de droit pénal pourraient être plus strictes pour la naturalisation que pour un séjour relevant du droit des étrangers. Si l'initiative est acceptée, le législateur fédéral devra décider s'il souhaite ou non s'aligner sur la jurisprudence en matière de droit des étrangers et quelles exigences doivent être imposées dans ce domaine pour les naturalisations ordinaires.

Art. 38, al. 2, let. c

Mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse

La troisième condition est que le requérant ne mette pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Le texte de l'initiative ne prévoit ici pas de changement par rapport au droit en vigueur (art. 11, let. c, LN). Le législateur fédéral dispose, là encore, d'une marge d'interprétation qui lui permet d'adapter cette exigence à d'éventuelles nouvelles menaces pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Art. 38, al. 2, let. d

Connaissances de base dans une langue nationale

La quatrième condition est que le requérant possède des connaissances de base dans l'une des quatre langues nationales que sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche (art. 3 à 6 de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues [LLC]¹³¹). Le CECR fait une distinction entre trois principaux niveaux de communication orale: le niveau A pour ceux qui possèdent des connaissances élémentaires, le B pour ceux qui sont capables de se faire comprendre et le C pour ceux qui maîtrisent très bien la langue (voir les explications au ch. 2.3.5). S'agissant de cette condition aussi, le législateur fédéral dispose d'une marge d'appréciation. La notion de «connaissances de base» se rapproche le plus de celle de «connaissances élémentaires», ce qui signifierait que les requérants doivent posséder des compétences écrites et orales dans une langue nationale qui équivalent tout au plus au niveau A. Un niveau de connaissances B pourrait néanmoins être utile pour participer au processus démocratique, par exemple pour comprendre le matériel de vote, car cela nécessite un certain niveau de compréhension

¹²⁸ ATF 135 II 377, consid. 4.2 et 4.5

¹²⁹ RS 311.0

¹³⁰ Arrêt du TF 1C_350/2024 du 21 mai 2025, consid. 4.2.

¹³¹ RS 441.1

de la langue. Si l'initiative est acceptée, le législateur fédéral devra définir les compétences linguistiques requises afin que les étrangers naturalisés puissent se faire comprendre au quotidien et exercer leurs droits politiques.

Législation d'exécution

À moins qu'une initiative ne prévoie de dispositions contraires, ce qui n'est pas le cas ici, une révision de la Constitution entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée (art. 195 Cst.). La disposition constitutionnelle proposée n'est cependant pas directement applicable. Elle ne contient notamment pas les règles de procédure nécessaires à son application (compétences relatives au traitement des demandes, documents à fournir, délais, voies de recours, etc.).

Par ailleurs, les conditions matérielles de naturalisation prévues par le texte de l'initiative nécessitent d'être précisées. Comme nous l'avons indiqué précédemment, il convient d'explicitier ce qu'il faut entendre par «peine privative de liberté de longue durée» et «connaissances de base dans une langue nationale». Si l'initiative est acceptée, le législateur fédéral devra donc élaborer des dispositions d'exécution. Le nouveau droit ne sera applicable qu'une fois ces dernières entrées en vigueur. Les demandes de naturalisation directement fondées sur le texte de l'initiative qui aura été acceptée seront par conséquent exclues. Le législateur fédéral devra déterminer si le nouveau droit s'applique également aux procédures qui seront en cours au moment de l'entrée en vigueur de la législation d'exécution. En plus de préciser les conditions matérielles de naturalisation, il devra notamment définir les compétences relatives à la mise en œuvre du nouveau droit. Comme l'initiative ne modifie en rien le système du droit de cité à trois niveaux que connaît la Suisse (art. 37, al. 1, Cst.), l'acquisition de la nationalité suisse sera toujours conditionnée à l'obtention d'un droit de cité cantonal et communal. Le législateur fédéral devra décider si l'octroi d'une autorisation de naturalisation par la Confédération reste utile et nécessaire, et comment les compétences relatives à la mise en œuvre du nouveau droit seront réparties entre la Confédération et les cantons.

L'art. 46 Cst. énonce le principe selon lequel les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi. Le législateur fédéral peut par conséquent édicter des dispositions sur cette mise en œuvre ou déroger au principe précité. Il doit toutefois veiller à respecter le principe énoncé à l'art. 46, al. 3, Cst., selon lequel la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. Ainsi, le canton de Zurich a traité près de 12 000 demandes de naturalisation ordinaire en 2022, contre moins de 100 pour les cantons d'Uri, de Nidwald et du Jura. Le législateur fédéral devrait donc laisser aux cantons une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre afin que les particularités régionales puissent être prises en compte.

En vertu de la compétence législative globale dont dispose la Confédération, le législateur fédéral pourrait également régler de manière exhaustive la procédure de naturalisation, par exemple désigner les instances cantonales et communales ayant compétence pour statuer sur les demandes de naturalisation, se prononcer sur la licéité de la double nationalité ou de la nationalité multiple, fixer le montant des émoluments et indiquer les voies de recours possibles. Il conviendrait également d'évaluer si un contrôle judiciaire de la naturalisation ordinaire par le TF est nécessaire. Actuellement,

les décisions de naturalisation ordinaire rendues par les cantons ne peuvent être contestées devant le TF que par la voie du recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 ss LTF). Seules les violations de droits constitutionnels, et notamment de droits de procédure, peuvent ainsi être invoquées (art. 116 LTF) (voir les explications au ch. 2.3.5). On pourrait toutefois aussi envisager de confier entièrement aux cantons la compétence de régler la procédure de naturalisation ordinaire. Une autre possibilité serait encore que le législateur fédéral laisse sur le principe cette compétence aux cantons, mais leur impose – contrairement à ce que prévoit le droit en vigueur – une limite supérieure afin de garantir une application uniforme du droit (voir les explications au ch. 2.3.3).

En cas d'acceptation de l'initiative, les conditions de la naturalisation facilitée seraient manifestement plus strictes que celles de la naturalisation ordinaire. La naturalisation facilitée a été mise en place afin d'éviter aux étrangers qui ont déjà des liens étroits avec la Suisse de devoir passer par la procédure de naturalisation ordinaire (voir les explications au ch. 2.3.2). La différence significative de traitement en faveur des candidats à la naturalisation ordinaire qui résulterait d'une acceptation de l'initiative ne serait pas justifiable objectivement et conduirait à une contradiction. Le cas échéant, le législateur fédéral devra décider comment il entend lever cette contradiction dans le cadre de la marge de manœuvre dont il dispose.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des buts de l'initiative

L'initiative vise à uniformiser la réglementation relative à la procédure de naturalisation ordinaire dans toute la Suisse, ce qui permettrait d'aplanir les différences parfois considérables entre les cantons. Cette uniformisation contribuerait non seulement à accroître la transparence, mais aussi à garantir l'égalité des chances de tous les requérants, quel que soit leur lieu de domicile. La confiance dans la procédure pourrait s'en trouver renforcée. L'initiative entend en outre assouplir considérablement les conditions actuelles de la naturalisation ordinaire. L'objectif connexe d'offrir aux personnes vivant en Suisse une plus grande possibilité de participer au processus démocratique est légitime et plaide en faveur de l'implication d'un plus grand nombre de citoyens dans les décisions politiques.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation

4.2.1 Conséquences pour les cantons et les communes

L'initiative prévoit un assouplissement des conditions de la naturalisation ordinaire. Après son acceptation et l'entrée en vigueur de la législation d'exécution, il faut donc s'attendre à une hausse considérable des demandes. Il est impossible d'évaluer le nombre réel de demandes de naturalisation qui seront déposées après l'entrée en vigueur de la législation d'exécution. Les autorités compétentes verront néanmoins leur travail d'examen simplifié, d'une part, parce que les requérants n'auront pas besoin

de fournir une myriade de données pour prouver qu'ils satisfont aux exigences requises et, d'autre part, parce que les décisions pourront être fondées sur des données facilement accessibles. La preuve d'un séjour légal de cinq ans pourra ainsi être fournie à l'aide des systèmes informatiques regroupant les données concernant les étrangers qui existent déjà, tandis que celle d'une absence de condamnation à une peine privative de longue durée pourra être apportée grâce au casier judiciaire informatisé. La preuve que le requérant possède des connaissances de base dans une langue nationale pourra, quant à elle, être apportée de la même façon qu'aujourd'hui.

Les entretiens de naturalisation ne seront en principe plus nécessaires après l'acceptation de l'initiative, car cette dernière ne conditionne plus l'octroi de la nationalité au fait que le requérant se soit familiarisé avec les conditions de vie en Suisse. Ses connaissances du mode de vie, de la culture et des particularités géographiques de la Suisse n'auront donc plus besoin d'être testées lors d'un tel entretien. Dans certains cas particuliers, un entretien de naturalisation pourra malgré tout se révéler nécessaire dans le cadre de l'obligation de collaborer qui incombe au requérant si les données figurant dans les systèmes informatiques ne sont pas suffisantes pour apporter les preuves requises.

Étant donné qu'il est impossible d'estimer le nombre de demandes qui seront déposées, on ne peut pas évaluer si les structures cantonales et communales existantes seront suffisantes pour y faire face. La diminution de la charge de travail des autorités cantonales et communales liée au traitement des demandes entraînerait une baisse des émoluments correspondants. Certains cantons et communes auront sans doute besoin d'un délai de mise en œuvre après l'adoption de la législation d'exécution pour réorganiser leurs processus.

4.2.2 Conséquences pour la Confédération

Une augmentation des demandes au niveau cantonal entraînerait une hausse des autorisations de naturalisation à examiner par le SEM dans le cas où le législateur fédéral déciderait de conserver cette forme d'autorisation. La charge de travail liée à l'octroi de chaque autorisation diminuerait quoi qu'il en soit car les conditions à évaluer seraient revues à la baisse. Étant donné qu'il est impossible d'estimer le nombre de demandes qui seront déposées, on ne peut pas évaluer si les structures existantes du SEM seront suffisantes pour faire face à cette charge. Un allègement de la charge de travail du SEM serait également synonyme de baisse des émoluments fédéraux. Par ailleurs, comme l'acceptation de l'initiative ne modifierait en rien les exigences relatives à l'examen des demandes, une augmentation de ces dernières engendrerait également un surcroît de travail pour le SRC, qui doit vérifier que les requérants ne mettent pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative favorise l'égalité des chances en garantissant que les mêmes conditions de naturalisation s'appliquent à tous les requérants, quel que soit leur lieu de domicile. L'uniformisation des conditions de naturalisation apportera plus de clarté et de transparence, ce qui réduira la charge administrative et accélérera le traitement des demandes, tout en facilitant l'accès aux droits politiques. Dans l'ensemble, cette initiative vise à rendre la procédure de naturalisation plus équitable, plus efficace et plus transparente. Elle prévoit de conférer à la Confédération une compétence globale dotée d'un effet dérogatoire différé pour régler la naturalisation ordinaire, alors que le droit en vigueur donne aux cantons la possibilité de fixer des exigences supplémentaires, qui vont au-delà des dispositions minimales édictées par la Confédération. Il existe également des différences significatives entre le texte de l'initiative et le droit en vigueur en ce qui concerne les conditions de naturalisation. La durée de séjour en Suisse requise est abaissée de dix à cinq ans. Une durée minimale de séjour cantonal ou communal de deux à cinq ans n'est plus exigée. Les requérants n'ont plus besoin d'être titulaires d'une autorisation d'établissement, le fait qu'ils séjournent légalement en Suisse étant suffisant. Des étrangers dont le séjour en Suisse est moins durable et moins sûr pourraient donc être naturalisés en cas d'acceptation de l'initiative. La condition prévue par le droit en vigueur selon laquelle les requérants doivent s'être familiarisés avec les conditions de vie en Suisse est supprimée. Les requérants n'ont ainsi plus besoin d'apporter la preuve qu'ils possèdent des connaissances sur le mode de vie, la culture et les particularités géographiques de la Suisse.

Les critères d'intégration que les requérants doivent remplir sont également revus à la baisse. L'examen actuel visant à déterminer si les requérants respectent les valeurs de la Constitution et encouragent l'intégration des membres de leur famille est supprimé. Il en va de même de l'examen de l'indépendance économique. La perception de l'aide sociale ne constitue plus un obstacle à la naturalisation, ce qui va à l'encontre des objectifs fixés par le Conseil fédéral lors des négociations menées avec l'UE en décembre 2024, selon lesquels l'immigration doit rester axée sur l'exercice d'une activité lucrative et les impacts sur les systèmes sociaux doivent être limités. Dans le droit en vigueur, la naturalisation peut en outre être refusée à tout étranger qui a été condamné à une peine privative de liberté avec sursis, à une peine pécuniaire ou à un travail d'intérêt général. L'initiative prévoit, quant à elle, que seules les condamnations à une peine privative de liberté de longue durée donnent lieu au rejet de la demande. En outre, les exigences relatives aux connaissances linguistiques sont assouplies. Dans le droit en vigueur, les autorités de naturalisation disposent d'une certaine marge d'appréciation dans la procédure ordinaire. Comme l'initiative prévoit un droit à l'octroi de la nationalité suisse, cette marge d'appréciation n'existerait plus.

De l'avis du Conseil fédéral, le texte de l'initiative va trop loin. Le transfert de compétence à la Confédération qui est demandé modifierait considérablement la répartition des compétences inhérente au fédéralisme qui existe en matière de naturalisation ordinaire. Le Conseil fédéral considère que le droit de cité à trois niveaux et les compétences des différents échelons étatiques doivent être maintenus.

4.4 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le choix des modalités d'acquisition de la nationalité relève de la souveraineté exclusive de chaque État. Le droit international ne reconnaît pas de droit humain à une nationalité particulière. Un droit direct à l'octroi de la nationalité ne découle d'aucune des conventions ratifiées par la Suisse¹³², conventions dont voici un aperçu:

- La convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés¹³³ a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 14 décembre 1954 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 21 avril 1955. Selon son art. 34, les États contractants facilitent, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforcent notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure. D'après la jurisprudence du TF¹³⁴, il faut se référer à la convention au cas par cas lors de l'examen des conditions de naturalisation, à titre d'aide à l'interprétation et à l'évaluation, puisque les réfugiés ne peuvent en principe pas retourner dans leur pays d'origine¹³⁵.
- La convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH)¹³⁶ a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 3 octobre 1974 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH), bien que l'art. 8 CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale) ne garantisse pas le droit d'acquérir une nationalité, un refus arbitraire de nationalité peut, dans certaines conditions, poser un problème sous l'angle de cet article en raison de l'impact d'un tel refus sur la vie privée de l'intéressé¹³⁷.
- Le pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (pacte II de l'ONU)¹³⁸ a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 13 décembre 1991 et est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992. Selon son art. 24, par. 3, tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité. Le pacte II de l'ONU ne mentionne aucun droit à la naturalisation ou à une procédure précise¹³⁹.

¹³² Kiener 2000, p. 214; Uebersax 2016, p. 173; arrêt ATAF F-76/2019 du 30 août 2021, consid. 6.1; Rhinow, Schefer, Uebersax 2016, n. 301a.

¹³³ RS **0.142.30**

¹³⁴ Arrêt du TF 1D_7/2017 du 13 juillet 2018, consid. 4.2.

¹³⁵ Rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2021 «Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés» en réponse au postulat 18.3930 Müller Damian du 27 septembre 2018, disponible sous www.sem.admin.ch > Publications & services > Recherche et évaluation > Projets clos, p. 26.

¹³⁶ RS **0.101**

¹³⁷ Décision de la CourEDH du 12 janvier 1999 dans l'affaire *Karashev contre Finlande*, § 1 b), disponible à l'adresse suivante: <https://hudoc.echr.coe.int/fr?i=001-31811> (état: 16.6.2025).

¹³⁸ RS **0.103.2**

¹³⁹ Message du 25 octobre 2006 relatif à l'initiative populaire fédérale «pour des naturalisations démocratiques», FF **2006** 8481 p. 8488.

- La convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁴⁰ a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 9 mars 1993 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994. Selon son art. 1, par. 3, la convention ne doit pas être interprétée comme affectant les dispositions législatives concernant la nationalité ou la citoyenneté, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière¹⁴¹.
- La convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE)¹⁴² a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 13 décembre 1996 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997. Elle met l'accent sur le fait d'éviter l'apatridie (art. 7, par. 2). Les États parties doivent ainsi veiller à mettre en œuvre le droit d'acquérir une nationalité conformément à leur législation nationale et à leurs obligations internationales, en particulier dans les cas où, faute de cela, l'enfant se retrouverait apatride¹⁴³. Depuis la révision totale de la Constitution, il incombe à la Confédération de faciliter la naturalisation des enfants apatrides (art. 38, al. 3, let. b, Cst.)¹⁴⁴. La révision du 3 octobre 2003¹⁴⁵ de la loi sur la nationalité, révision entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, a permis à la Confédération de mettre en œuvre cette disposition constitutionnelle. Selon le droit en vigueur, un enfant apatride mineur peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a séjourné pendant cinq ans en tout en Suisse, dont l'année ayant précédé le dépôt de la demande (art. 23 LN). S'il est né en Suisse, il peut donc demander une naturalisation facilitée dès l'âge de cinq ans par l'intermédiaire de son représentant légal.

Par ailleurs, la Suisse a conclu à ce jour deux conventions internationales qui traitent plus particulièrement de l'apatridie:

- La convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides¹⁴⁶: approuvée par l'Assemblée fédérale le 27 avril 1972 et entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} octobre 1972, elle a pour but d'améliorer la situation des apatrides dans les États parties. Elle règle notamment les questions du statut personnel, du titre de voyage, des assurances sociales et de l'assistance. La convention oblige les États parties à faciliter la naturalisation des apatrides (art. 32).

¹⁴⁰ RS **0.104**

¹⁴¹ Message du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal, FF **1992** III 265 p. 276.

¹⁴² RS **0.107**

¹⁴³ Message du 29 juin 1994 sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, FF **1994** V 1 p. 29.

¹⁴⁴ RO **1999** 2555

¹⁴⁵ RO **2005** 5233

¹⁴⁶ RS **0.142.40**

- La convention du 13 septembre 1973 tendant à réduire le nombre des cas d'apatridie¹⁴⁷: approuvée par l'Assemblée fédérale le 26 septembre 1989 et entrée en vigueur pour la Suisse le 18 juin 1992, elle a pour but premier d'obtenir que les enfants nés de père juridiquement apatride ou réfugié acquièrent la nationalité de leur mère dès leur naissance (art. 1 s.)¹⁴⁸.

4.5 Renonciation à un contre-projet direct ou indirect

Le 19 février 2025, le Conseil fédéral a décidé de recommander le rejet de l'initiative sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect. Un contre-projet direct (modification de la Constitution) aurait porté une atteinte substantielle aux compétences cantonales et au caractère fédéraliste de la procédure ordinaire de naturalisation. Le Conseil fédéral considère que le droit de cité à trois niveaux ainsi que les compétences des communes, des cantons et de la Confédération doivent être maintenus. Un contre-projet indirect (modification de loi) qui aurait repris au moins en partie l'objectif principal de l'initiative n'est pas possible, car l'art. 38, al. 2, Cst. n'autorise pas la Confédération à fixer de limite supérieure concernant les conditions matérielles (voir les explications au ch. 2.3.3). De même, les inconvénients constatés dans l'initiative ne pourraient être évités ou du moins réduits sans une modification préalable de l'art. 38, al. 2, Cst.

5 Postulats sur la nationalité

5.1 Postulat 20.4344 «Procédures de naturalisation. Tenue d'un procès-verbal»

Le 4 mai 2021, le Conseil national a adopté le postulat 20.4344 «Procédures de naturalisation. Tenue d'un procès-verbal», déposé par sa Commission des institutions politiques. Ce postulat charge le Conseil fédéral d'examiner la manière dont les procès-verbaux des entretiens liés aux procédures de naturalisation sont rédigés dans les cantons et de relever s'il existe des prescriptions en la matière. En outre, le Conseil fédéral doit étudier, avec les cantons, les possibilités de remédier aux éventuelles lacunes concernant la mise en œuvre de ces prescriptions. Le Conseil fédéral a adopté le rapport rédigé en réponse au postulat¹⁴⁹ lors de sa séance du 5 novembre 2025.

¹⁴⁷ RS 0.141.0

¹⁴⁸ Message du 26 août 1987 relatif à la Convention de la Commission internationale de l'État civil (CIEC) tendant à réduire le nombre de cas d'apatridie, FF 1987 III 337 p. 338.

¹⁴⁹ Procédures de naturalisation. Tenue d'un procès-verbal. Rapport du Conseil fédéral du 5 novembre 2025 en réponse au postulat 20.4344, déposé le 20 novembre 2020 par la Commission des institutions politiques du Conseil national, disponible sous www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports du Conseil fédéral > 2025 > Étude sur la tenue de procès-verbaux lors des procédures de naturalisation.

Pour répondre au postulat, le SEM a commandé une étude externe¹⁵⁰. Selon cette étude, plusieurs cantons, communes et représentations de la Suisse à l'étranger mènent, dans le cadre de la naturalisation ordinaire, des entretiens avec les requérants afin de clarifier les faits pertinents. Il n'existe aucune prescription fédérale, que ce soit dans une loi ou dans une ordonnance, sur la manière dont ces entretiens doivent se dérouler.

Les auteurs de l'étude ont notamment interrogé quelque 500 représentants d'autorités cantonales et communales, et constaté que, dans dix-sept cantons, les autorités compétentes avaient soit la possibilité soit l'obligation d'organiser des entretiens de naturalisation. Les autorités interrogées ont indiqué que, à leur connaissance, il n'existait aucune prescription relative à l'établissement de procès-verbaux pour environ un tiers des entretiens réalisés à l'échelle cantonale et un peu moins de la moitié des entretiens menés au niveau communal. Si prescriptions il y a, la teneur de l'entretien est généralement résumée et retranscrite en substance; rares sont les cas où elle est restituée mot pour mot.

La pratique examinée dans le cadre de l'étude révèle qu'une grande partie des entretiens de naturalisation donnent lieu à un procès-verbal sous quelque forme que ce soit. Seules deux des communes sondées et deux autorités cantonales n'établissent aucun procès-verbal. Les connaissances relatives aux prescriptions portant sur l'établissement de procès-verbaux et la qualité de ces derniers varient considérablement selon les cantons et les communes. La jurisprudence du TF relative à la consignation des entretiens de naturalisation dans des procès-verbaux n'est pas toujours suffisamment prise en compte dans les faits. Les autorités de naturalisation doivent s'assurer que le droit des requérants de consulter leur dossier est garanti. Elles sont tenues de constituer un dossier complet et de documenter toutes les informations pertinentes. La teneur des entretiens doit donc être consignée, au moins sous forme de résumé. Si un entretien est organisé dans le but de vérifier les connaissances de base du requérant sur la Suisse, il convient de noter les questions et les réponses en substance.

Les auteurs de l'étude concluent qu'une obligation légale d'établissement d'un procès-verbal au niveau fédéral et l'enregistrement des entretiens de naturalisation à l'aide de moyens techniques appropriés permettraient de mieux uniformiser la qualité des procès-verbaux. Instaurer une obligation d'enregistrer les entretiens garantirait l'exhaustivité et la traçabilité des faits, et permettrait de vérifier l'exactitude du procès-verbal.

Le 13 mars 2024, le SEM a discuté des résultats de l'étude avec des représentants des autorités cantonales de naturalisation, et constaté que des mesures s'imposaient concernant les prescriptions relatives à l'établissement de procès-verbaux. L'instauration de normes minimales et d'un cadre uniforme s'est avérée nécessaire pour améliorer la transparence et la traçabilité des entretiens de naturalisation. Tant les questions que les réponses doivent figurer dans le procès-verbal, lequel doit être certifié conforme

¹⁵⁰ Hadorn Susanne, Asticher Lisa, Hornung Johanna, Ali Azad, Kern Markus, Étude sur la tenue de procès-verbaux lors des procédures de naturalisation, Université de Berne, sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), 2023, disponible sous www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports du Conseil fédéral > 2025 > Étude sur la tenue de procès-verbaux lors des procédures de naturalisation.

et signé par toutes les parties présentes. La qualité des procès-verbaux étant une priorité, l'adoption de directives et de mesures de formation s'impose. Les spécificités régionales doivent être prises en compte au cours de l'entretien. L'enregistrement des entretiens de naturalisation a été vu d'un bon œil, même s'il reste des points à éclaircir concernant la mise en œuvre technique de cette mesure.

Le Conseil fédéral est favorable à l'inscription dans la LN de l'obligation d'enregistrer les entretiens de naturalisation et d'en dresser un procès-verbal. Il intégrera ces conclusions dans l'évaluation en cours de la LN, en tenant compte notamment du rapport rédigé en réponse au postulat 22.3397 «Faible nombre de naturalisations chez les étrangères et les étrangers de la seconde génération. Quelles en sont les raisons?», déposé le 5 mai 2022.

5.2 **Postulat 22.3397 «Faible nombre de naturalisations chez les étrangères et les étrangers de la seconde génération. Quelles en sont les raisons?»**

Le 27 septembre 2022, le Conseil des États a adopté le postulat 22.3397 «Faible nombre de naturalisations chez les étrangères et les étrangers de seconde génération. Quelles en sont les raisons?», déposé par sa Commission des institutions politiques. Ce postulat charge le Conseil fédéral de présenter un rapport faisant état des raisons expliquant le faible nombre de demandes de naturalisation déposées par des personnes nées ou ayant grandi en Suisse, ainsi que des raisons avancées lors du rejet de ce type de demandes. Le rapport doit répondre notamment aux questions suivantes: de quelles personnes de la deuxième génération les demandes de naturalisation émanent-elles? Quelles sont celles qui renoncent à entreprendre cette démarche et pour quelles raisons? Quels sont les motifs de rejet des demandes? Quelles différences y a-t-il entre les cantons s'agissant des conditions de naturalisation, et quelles conséquences en résultent sur le nombre de naturalisations? Combien coûte une naturalisation? Le Conseil fédéral a adopté le rapport rédigé en réponse au postulat¹⁵¹ lors de sa séance du 5 novembre 2025.

Pour répondre à ces questions, le SEM a commandé une étude externe¹⁵² et une étude de droit comparé¹⁵³. Selon cette dernière, l'acquisition de la nationalité est nettement plus difficile dans certains États européens que dans d'autres, ce qui se traduit par des taux de naturalisation très variables. En 2022, le taux moyen de naturalisation dans les 27 États membres de l'UE atteignait 2,6 %. La Suède enregistrait le taux le plus élevé (10,6 %) tandis que l'Estonie et la Lettonie enregistraient le plus faible (0,4 %). En Suisse, ce taux s'élevait à 1,9 %, soit un taux supérieur à ceux de l'Allemagne

¹⁵¹ Naturalisations des étrangers de la deuxième génération. Rapport du Conseil fédéral du 5 novembre 2025 en réponse au postulat 22.3397 «Faible nombre de naturalisations chez les étrangères et les étrangers de seconde génération. Quelles en sont les raisons?», déposé par la Commission des institutions politiques du Conseil des États le 5 mai 2022, disponible sous www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports > Rapports du Conseil fédéral > 2025.

¹⁵² Étude BASS.

¹⁵³ Étude GLOBALCIT.

(1,5 %) et de l'Autriche (0,7 %), mais inférieur à ceux de l'Italie (4,2 %) et de la France (2,2 %).

Selon l'étude externe, ce sont les étrangers bien formés, les couples mariés qui ont des enfants, les jeunes et les étrangers de la deuxième génération qui demandent le plus la naturalisation en Suisse. Les raisons qui poussent les intéressés à entreprendre cette démarche sont une bonne intégration dans le pays, le désir de participer à la vie politique et le sentiment d'appartenance à la Suisse. Le montant élevé des émoluments et la complexité de la procédure sont, quant à eux, cités comme obstacles. Les étrangers ayant un niveau de formation peu élevé avancent plus souvent ces raisons et ont davantage d'appréhensions concernant les tests et les entretiens avec les autorités que les étrangers ayant un niveau de formation plus élevé. Le fait que les étrangers souhaitent acquérir la nationalité suisse uniquement si leur pays d'origine autorise la double nationalité est une autre raison qui amène nombre d'entre eux à renoncer à demander la naturalisation. Pour les étrangers de la deuxième génération, ne pas vouloir demander quelque chose (la nationalité suisse) qui devrait aller de soi est un motif qui a son importance. Pour les jeunes hommes, le service militaire obligatoire peut également être dissuasif.

La majorité des classements et des rejets de demandes de naturalisation ont lieu au niveau communal, les principaux motifs avancés étant une connaissance insuffisante du mode de vie, de la culture et des particularités géographiques de la Suisse ou un manque de contacts avec la population locale. Le refus d'accorder le droit de cité cantonal est plus rare, le taux correspondant se situant entre 1 et 2 % (dans les cantons qui sont en mesure de fournir des informations à ce sujet). Dans les cantons qui recensent les demandes traitées au niveau cantonal et communal, le taux de demandes de naturalisation ordinaire rejetées ou classées oscille entre 0 et 20 %. Les refus d'accorder le droit de cité cantonal sont principalement fondés sur la consultation des registres (par ex. inscriptions au casier judiciaire, conditions de résidence non satisfaites). Les demandes émanant des étrangers de la deuxième génération sont rarement rejetées. Outre les inscriptions au casier judiciaire et la situation financière, le non-respect des conditions de résidence ou une connaissance insuffisante du mode de vie, de la culture et des particularités géographiques de la Suisse peuvent également conduire à un rejet de la demande.

Il n'existe pas d'émoluments spécifiques pour les étrangers de la deuxième génération, qui doivent s'acquitter des émoluments qui s'appliquent à toute demande individuelle de naturalisation. Dans les 33 communes interrogées des cantons de Berne, d'Obwald, de Zoug, de Glaris, de Bâle-Campagne, des Grisons et du Jura, l'émolument communal varie entre 0 et 3500 francs pour une demande individuelle. Si l'on additionne les émoluments de la Confédération, du canton et de la commune, le coût d'une naturalisation dans ces sept cantons oscille entre 600 et 5200 francs.

La Confédération édicte des dispositions minimales sur la naturalisation ordinaire, ce qui donne lieu à des conditions de naturalisation différentes selon le canton. Les données disponibles ne permettent pas d'établir un lien entre les différentes conditions imposées par les cantons et les taux de rejet et de classement des demandes. Ces conditions influent néanmoins sur la décision des étrangers d'entreprendre ou non des démarches de naturalisation. Dans les cantons où les conditions sont moins strictes, davantage de demandes sont déposées et davantage de personnes sont naturalisées.

(par rapport au nombre de personnes remplissant les conditions formelles) que dans les cantons où les conditions sont plus strictes. Plus les émoluments sont élevés, moins le nombre de naturalisations est important. Des émoluments plus élevés couplés à des conditions de naturalisation plus strictes ont donc un effet démultiplié: des émoluments et des exigences élevés font que moins de personnes remplissent les conditions. Les personnes ayant un faible niveau d'instruction et de bas revenus renoncent à entreprendre des démarches de naturalisation, car elles sont dépassées par la complexité de la procédure.

Le Conseil fédéral constate qu'il existe des différences considérables entre les cantons en ce qui concerne la procédure de naturalisation ordinaire, ce qui compromet l'égalité des chances des requérants. Une uniformisation des conditions de naturalisation à l'échelle nationale nécessiterait une révision de la Constitution (art. 38, al. 2, Cst.). Le Conseil fédéral estime toutefois qu'un tel transfert de compétence remettrait en cause le système fédéraliste éprouvé du droit de cité à trois niveaux. Il suggère que les cantons examinent ensemble des possibilités de simplifier et d'harmoniser la procédure de naturalisation en tenant compte des conclusions des deux études réalisées. Ainsi, la commune et le canton dans lesquels le requérant dépose sa demande n'auraient plus autant d'importance, ce qui devrait renforcer l'efficacité des procédures en allégeant la charge administrative, en particulier pour les communes, les cantons et la Confédération, mais aussi pour les requérants. Il serait en outre souhaitable de prévoir des assouplissements qui tiennent mieux compte de la grande mobilité des requérants. On pourrait ainsi éviter qu'un transfert de domicile au sein d'un canton ou dans un autre canton n'entraîne des retards disproportionnés dans la procédure de naturalisation. Le DFJP, ou plus précisément le SEM, examinera, avec les cantons et les communes, les conclusions tirées des deux rapports rédigés en réponse aux postulats.

6 Conclusions

La réglementation de la naturalisation ordinaire relève historiquement de la compétence des cantons. La principale raison qui motive le rejet de l'initiative est le transfert de cette compétence à la Confédération. Même si les objectifs visés, tels que celui de la simplification des conditions de naturalisation, sont légitimes, l'initiative porte une atteinte substantielle au caractère fédéraliste de la procédure ordinaire de naturalisation. Le transfert de compétence proposé remet en question le système fédéraliste bien établi du droit de cité à trois niveaux.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative pour la démocratie et propose aux Chambres fédérales de la soumettre au vote du peuple et des cantons, sans contre-projet direct ou indirect, en leur recommandant de la rejeter.

Sur la base des conclusions du rapport rédigé en réponse au postulat 20.4344, le DFJP intégrera l'obligation d'enregistrer les entretiens de naturalisation et d'en dresser un procès-verbal dans l'évaluation en cours de la LN. Le rapport rédigé en réponse au postulat 22.3397 révèle que les étrangers bien intégrés et bien formés sont plus enclins à déposer une demande de naturalisation, et que des émoluments élevés ainsi que la complexité de la procédure de naturalisation dissuadent de nombreuses personnes d'entreprendre cette démarche. Le Conseil fédéral suggère que les cantons examinent

ensemble des possibilités de simplifier et d'harmoniser la procédure de naturalisation en tenant compte des conclusions de ces rapports. Le DFJP, ou plus précisément le SEM, examinera, avec les cantons et les communes, les conclusions qui en sont tirées.

Bibliographie

Achermann Alberto, Achermann Christin, D'Amato Gianni, Kamm Martina, Von Rütte Barbara, Country Report: Switzerland, EUDO Citizenship Observatory, 2013.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2^e éd., Zurich 2017.

Bianchi Doris, Die Integration der ausländischen Bevölkerung, Der Integrationsprozess im Lichte des schweizerischen Verfassungsrechts, ZStöR Nr. 155, Zurich 2003, p. 164 à 176.

Bischof Severin, Liechti Lena, Sager Patrice, Guggisberg Jürg, Étude sur la naturalisation des étrangères et des étrangers, Bureau BASS, 2024 Berne, disponible sous www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports > Rapports du Conseil fédéral > 2025 > Étude sur la naturalisation des étrangères et des étrangers (étude BASS).

Burckhardt Walter, Schweizerisches Bundesrecht: Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Frauenfeld 1930.

De Groot Gerard-René, Vonk Olivier, Acquisition of Nationality by Birth on a Particular Territory or Establishment of Parentage: Global Trends Regarding Ius Sanguinis and Ius Soli, Netherlands International Law Review, 2018.

Diggelmann Oliver, Vogler Annina, «... geeignet und würdig ...» Der Zugriff des Bundes auf Staatsbürgerschaft und Einbürgerung, ZSR 2013, p. 355 à 380.

Hangartner Yvo, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, ZBI 110/2009, p. 293 à 314.

Hangartner Yvo, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, PJA 2001, p. 949 à 967, note de bas de page 5.

Hoffmann Patrick R., Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, thèse, 2022.

Honohan Iseult, The Theory and Politics of Ius Soli, EUDO Citizenship Observatory, 2010.

Kiener Regina, Rechtstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, recht 2000, 213–225.

Mauerhofer Katharina, Mehrfache Staatsangehörigkeit, Bedeutung und Auswirkungen aus Sicht des schweizerischen Rechts, thèse, Bâle, Genève, Munich 2004.

Müller Jörg Paul, Schefer Markus, Grundrechte in der Schweiz, 4^e éd., Berne 2008.

Münz Rainer, Ulrich Ralf, Das Schweizer Bürgerrecht, Die demographischen Auswirkungen der aktuellen Revision, Zurich 2003.

Rhinow René, Schefer Markus, Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3^e éd., Bâle 2016.

Schwab Nicole, Ein Staat kann nicht nur gute Bürger haben, er muss auch mit den schlechten fertig werden – Die politische Aberkennung des Bürgerrechts. Behördliche Diskurse, Praktiken und individuelle Erfahrungen in den 1940er-Jahren unter besonderer Berücksichtigung des weiblichen Schweizer Bürgerrechts, 2017.

Studer Brigitte, Arlettaz Gérald, Argast Regula, Das Schweizer Bürgerrecht, Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart, 2008 Zurich.

Uebersax Peter, Das Bundesgericht und das Bürgerrechtsgesetz, mit einem Blick auf das neue Recht, BJM 2016, p. 169 à 216.

Vink Maarten, Džankić Jelena, Bauböck Rainer, Citizenship acquisition by immigrants and their descendants: an international legal comparison, Global Citizenship Observatory, European University Institute, 2024 Florence, disponible sous www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports > Rapports du Conseil fédéral > 2025 > Citizenship acquisition by immigrants and their descendants: an international legal comparison (étude de droit comparé GLOBALCIT).

Wanner Philippe, Steiner Ilka, La naturalisation en Suisse, Évolution 1992–2010, Commission fédérale pour les questions de migration CFM, Berne 2012.

Annexe 1

Population résidante permanente selon le lieu de naissance, la durée de résidence, la catégorie de nationalité et l'autorisation de résidence, 2024

Lieu de naissance	Durée de résidence	Total	Suisse	Étranger	Autorisation de résidence						
					B et Ci	C	L	Diplomate, fonctionnaire international	N	F	S ¹⁵⁴
		9 051 029	6 571 141	2 479 888	916 758	1 400 159	17 659	32 907	11 511	40 228	60 666
Né en Suisse		6 111 865	5 666 829	445 036	69 123	365 875	316	2 261	549	5 983	929
Né à l'étranger		2 939 164	904 312	2 034 852	847 635	1 034 284	17 343	30 646	10 962	34 245	59 737
	Moins d'un an	131 901	7 417	124 484	114 780	1 519	2 563	5 622	0	0	0
	1–5 ans	651 697	31 684	620 013	471 090	35 044	12 958	15 515	10 496	15 193	59 717
	6 ans ou plus	1 754 616	475 482	1 279 134	259 046	989 565	1 763	9281	463	19 004	12
	Sans indication	400 950	389 729	11 221	2 719	8 156	59	228	3	48	8

Source: OFS, Statistique de la population et des ménages (STATPOP), état août 2025

¹⁵⁴ Les personnes qui étaient déjà présentes en Suisse avant que la guerre en Ukraine n'éclate ont également pu obtenir le statut de protection S, qui n'a été activé qu'en mars 2022.

