
LES POLITIQUES D'INTEGRATION : UN PROCESSUS ENTRE INCLUSION ET EXCLUSION ?

Evolution du cadre politique et juridique relatif à l'intégration structurelle des migrants en Suisse depuis 1848

Camilla Alberti

Mémoire de Master en Sciences sociales, orientation Migration & Citoyenneté
Février 2015 (*version améliorée*)

Directrice de mémoire : Prof. Christin Achermann

Expert : Prof. Etienne Piguet

Assistant : Robin Stünzi

Remerciements

Tout d'abord, un grand merci à ma directrice de mémoire, la professeure Christin Achermann, pour sa confiance, ses nombreuses remarques constructives et ses corrections, ainsi qu'à Robin Stünzi pour ses conseils et sa disponibilité.

Mes remerciements vont aussi au professeur Etienne Piguet d'avoir accepté d'être expert de ce mémoire.

Je tiens également à remercier Gianni D'Amato et l'Université de Neuchâtel qui m'ont permis d'effectuer un stage au Forum suisse pour l'étude des migrations.

Un remerciement particulier va également à Didier Ruedin qui m'a suivi tout au long de ce stage, m'a donné de précieux conseils et a su faire face à mes nombreuses interrogations.

Un grand merci aussi à tous mes « anciens collègues » du SFM avec qui j'ai discuté, échangé et partagé d'agréables moments.

Merci à David qui m'a suivi et soutenu tout au long de ce travail et sans qui Excel et ses graphiques seraient encore inconnus à mes yeux !

Et merci à toutes les personnes qui m'ont permis d'effectuer ce mémoire.

Résumé

Le rapport qu'entretient une société nationale avec l'arrivée de migrants est complexe et engendre un questionnement récurrent : *comment prendre en compte les « étrangers » ?* Les « frontières » d'un Etat-nation – qu'elles soient extérieures ou intérieures – se caractérisent en effet par différents mécanismes d'inclusion et d'exclusion, que ce soit lors de l'arrivée des migrants dans un pays que lors de leur installation dans celui-ci. La régulation des migrations et la manière dont les migrants sont traités une fois installés dans un pays constituent dès lors un aspect fondamental de toute politique nationale.

Dans le cadre de cette recherche, en analysant les politiques suisses à l'égard des migrants depuis la création de l'Etat fédéral moderne, nous avons choisi de nous pencher sur l'évolution de l'aspect structurel de l'intégration des étrangers en Suisse, c'est-à-dire les conditions permettant aux étrangers de participer à la structure de la société et de bénéficier de droits et ressources sociaux, économiques, politiques et civils. A travers une approche historique, notre objectif principal était donc de voir comment se caractérise l'évolution du cadre politique et juridique suisse relatif à l'intégration structurelle des migrants depuis 1848. En nous basant sur la méthode employée dans le cadre du Migrant Integration Policy Index (MIPEX), nous avons ainsi pu analyser d'une manière multidimensionnelle les politiques d'intégration suisses sur une période de 166 années. Sur la base de 148 indicateurs concernant sept domaines politiques, le MIPEX nous a permis d'analyser les conditions-cadres de l'intégration des ressortissants d'Etats-tiers légalement établis en Suisse (ou ressortissant d'Etats n'ayant pas signé de convention, traités ou accord avec la Suisse) depuis la création de l'Etat fédéral moderne en 1848. Il convient en outre de souligner que ces résultats ont été approfondis à travers le concept de fermeture sociale de Max Weber (1971) qui nous a permis de faire ressortir les dynamiques par lesquelles les ressortissants des Etats-tiers pouvaient – et peuvent encore aujourd'hui – accéder à des biens sous certaines conditions.

Trois périodes distinctes caractérisant l'évolution des politiques d'intégration suisses peuvent ainsi être observées : une période de stabilité entre 1848 et 1920, une période de durcissement des politiques de 1921 à 1973, suivies par une période d'améliorations de 1974 à 2014. En décomposant cette évolution générale, ce travail se penche également sur les différentes dimensions qui caractérisent celle-ci : les conditions de séjour et d'établissement, les conditions d'accès aux ressources et droits économiques, sociaux, politiques et civils, et les conditions d'accès à la nationalité. A travers l'analyse de ces différentes dimensions, nous remarquons ainsi qu'en 166 années, la Suisse est passée d'une situation où l'entrée sur son territoire était relativement aisée, mais où les droits accordés aux étrangers étaient plutôt faibles, à une situation aujourd'hui où l'on restreint l'arrivée, le séjour et l'établissement des étrangers, mais où l'on accorde de plus en plus de droits aux étrangers s'établissant d'une

manière permanente en Suisse. D'un régime ayant une politique d'immigration libérale – les critères de sélection aux frontières faisant défaut – mais étant plus restrictif quant à l'accès aux droits citoyens, la Suisse aurait adopté un régime d'immigration reposant sur le principe d'une immigration sélective mais mettant en place des conditions libérales pour les résidents (Wicker 2003). Ainsi, en nous basant sur Morris (2002, 2003), nous observons de multiples « strates de citoyenneté » ; ces processus d'inclusion et exclusion évoluant à travers le temps et étant divers pour chaque ressortissant d'un Etat-tiers selon qu'il ait un permis de séjour ou d'établissement, soit en Suisse pour des raisons de travail, dans le cadre d'un regroupement familial, ou qu'il soit naturalisé.

Cette recherche portant sur les variables indépendantes de l'intégration des ressortissants des Etats-tiers en Suisse depuis 1848 permet ainsi de revenir sur 166 années de l'histoire suisse des migrations et de voir ainsi quels sont les opportunités – ou obstacles – qui permettent aux personnes de nationalité étrangère de devenir des membres égaux de la société suisse depuis la création de l'Etat fédéral.

Mots-clés : intégration structurelle, politiques d'intégration, Suisse, MIPEX, ressortissants des Etats-tiers, inclusion et exclusion, fermeture sociale

TABLE DES MATIERES

PARTIE I INTRODUCTION ET QUESTIONNEMENTS	1
1 Introduction	2
2 Problématique et questions de recherche	3
PARTIE II MISE EN CONTEXTE ET ANCRAGE THEORIQUE	7
3 Les politiques d'intégration en suisse	8
4 Cadre théorique	11
4.1 Quelques concepts indispensables	12
4.1.1 « Immigration policy » (Hammar 1985).....	12
4.1.2 Intégration.....	13
4.1.3 Exclusion (sociale).....	15
4.2 Théorie de la structuration	17
4.3 L'approche de la fermeture sociale	17
4.4 Retour sur la recherche	20
PARTIE III METHODOLOGIE	23
5 Méthodologie	24
5.1 Récolte des données	24
5.1.1 Migrant Integration Policy Index.....	24
5.1.2 MIPEX 1848-2014.....	26
5.1.2.1 Problèmes rencontrés.....	27
5.1.3 Réflexions au sujet de la méthodologie MIPEX.....	30
5.2 Analyse des données	32
PARTIE IV ANALYSE DES DONNEES	37
6 Les politiques d'intégration suisses entre 1848 et 2014	38
6.1 166 années de politiques d'intégration en Suisse : quelle évolution ?	39
6.1.1 Evolution générale.....	39
6.1.2 Les politiques d'intégration en Suisse depuis 1848 : une évolution en trois étapes.....	42
6.1.2.1 1848-1920 : libre circulation et libéralisme économique.....	42
6.1.2.2 1921-1973 : entre-deux-guerres, essor conjoncturel et tentatives de plafonnement.....	46
6.1.2.3 1974-2014 : croissance et améliorations.....	50
6.1.3 Observations et remarques conclusives.....	53

6.2	Conditions de l'intégration structurelle des étrangers depuis 1848	56
6.2.1	Conditions de séjour et d'établissement	58
6.2.1.1	1848-1920	59
6.2.1.2	1921-1973	62
6.2.1.3	1974-2014	66
6.2.1.4	Synthèse	68
6.2.2	Conditions d'accès à des droits et ressources économiques, sociales, politiques et civiles	69
6.2.2.1	Droits économiques	70
6.2.2.2	Droits sociaux	72
6.2.2.3	Droits politiques	77
6.2.2.4	Droits civils	82
6.2.2.5	Synthèse	90
6.2.3	Conditions d'accès à la nationalité	91
6.2.3.1	Admissibilité	91
6.2.3.2	Conditions d'acquisition	97
6.2.3.3	Sécurité de statut	100
6.2.3.4	Double nationalité	104
6.2.3.5	Synthèse	106
6.3	L'inclusion et l'exclusion des étrangers en Suisse depuis 1848	107
6.3.1	Des processus dynamiques aux dimensions multiples	109
6.3.1.1	La citoyenneté : « nous » et les « autres »	109
6.3.1.2	Les « autres » : une catégorie construite et évolutive	110
6.3.1.3	Les « étrangers indésirables » : statuts juridiques divers et stratification des droits	111
6.3.1.4	Le droit de nationalité : un puissant instrument d'inclusion et exclusion	113
6.3.1.5	Un système de droit différencié	115
6.4	Synthèse et ouverture	116
PARTIE V CONCLUSION		119
7	Conclusion	120
7.1	Rappel des résultats et points forts	120
7.2	Perspectives et ouvertures	122
PARTIE VI BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES		125
8	Bibliographie	126
9	Annexes	143

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AFS	Archives fédérales suisses
AI	Assurance invalidité
al.	alinéa
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
App. Rh.-E.	Appenzell Rhodes-Extérieures
Art./art.	article(s)
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
Bâle-C.	Bâle-Campagne
Bâle-V.	Bâle-Ville
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDSH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
CE	Communauté européenne
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Conclue à Rome le 4 novembre 1950. Approuvée par l'Assemblée fédérale le 3 octobre 1974. Instrument de ratification déposé par la Suisse le 28 novembre 1974. Entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (RS 0.101)
CERD	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale conclue à New York le 21 décembre 1965, entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994 (RS 0.104)
CF	Conseil fédéral
CFE	Commission fédérale pour le problème des étrangers
CFR	Commission fédérale contre le racisme
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CO	Code des obligations
CP	Code pénal
CPM	Code pénal militaire
CPP	Code de procédure pénale
Cst. 1848/1874/1999	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 12 septembre 1848 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
FF	Feuille fédérale
Frib.	Fribourg (canton)
Gen.	Genève (canton)
HarmoS	Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire du 14 juin 2007
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
Ibid.	Ibidem
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994 (RS 832.10)

LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (RS 831.10)
LCO	Langue et culture d'origine
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (avant-projet)
let.	lettre
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (RS 142.20)
LFPPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002 (RS 412.10)
LN	Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (RS 141.0)
LPart	Loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes de même sexe du 18 juin 2004 (RS 211.231)
LSE	Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services du 6 octobre 1989 (RS 823.11)
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (RS 173.110).
MIPEX (I, II, III, IV)	Migrant Integration Policy Index (2005, 2007, 2011, 2015)
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007 (RS 142.201)
ODM	Office fédéral des migrations
OFIAMT	Office central de l'industrie, des arts et des métiers
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral des statistiques
OIE (2000/2007)	Ordonnance du 13 septembre 2000 sur l'intégration des étrangers Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (RS 142.205)
OLE	Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers
ONU	Organisation des Nations unies
op. cit.	opus citatum
Ordonnance 1917	Ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers du 21 novembre 1917
Ordonnance 1921	Ordonnance sur le contrôle des étrangers du 29 novembre 1921
p. (pp.)	page(s)
Pacte II	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels conclu à New York le 16 décembre 1966, entrée en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992 (RS 0.103.1)
PIC	Pédagogie interculturelle
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique des lois fédérales
RSEE	Règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 1 ^{er} mars 1949
Schaff.	Schaffhouse (canton)
SFM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
TAF	Tribunal administratif fédéral
Tes.	Tessin
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne

PARTIE I

INTRODUCTION ET QUESTIONNEMENTS

1 INTRODUCTION

Les mouvements migratoires définissent et redéfinissent constamment les frontières. L'arrivée de migrants¹, souvent perçue comme une source d'inquiétude et une cause d'insécurité, engendre une multitude de questionnements : quelles sont les causes des flux migratoire ? Qui sont ces migrants ? Par quoi passe l'installation des immigrants dans une nouvelle société ? Qu'est-ce qu'une nation ? Qui en fait partie ? En effet, ces mouvements ne redéfinissent pas seulement les frontières « extérieures », mais également les frontières « intérieures », c'est-à-dire celles permettant à un étranger de participer, ou non, à la société d'accueil : « [...] loin d'être la simple ligne de séparation entre pays, la frontière joue un rôle social, juridique et politique de plus en plus complexe et devient un élément constitutif des sociétés "mondialisées" » (Pécoud 2010: 24). De plus, comme le souligne Leitner (1995: 275), « [...] although nation-states assume boundedness, their territorial and communal boundaries are not fixed, but rather are characterized by various degrees of openness and closure. The politics of admission and exclusion practiced by European nation-states is about the manipulation of the degree of openness and closure of their territories and societies. » La tension entre l'« inclusion » et l'« exclusion » des personnes issues de la migration est donc grande, que ce soit lors de l'entrée sur un territoire qu'à l'intérieur de celui-ci.

A ce sujet, l'exemple de la Suisse, considérée comme un pays d'immigration important, est parlant. Piguet (2009: 9) remarque ainsi que « si aucune immigration n'avait eu lieu depuis 1950 aux Etats-Unis – un pays pour qui l'immigration fait pourtant figure de mythe fondateur – la population y serait aujourd'hui inférieure non de 33% comme en Suisse mais de 15% seulement. » Si le fait démographique semble donc évident, de nombreux auteurs constatent que les autorités politiques, ainsi que la population suisse, ont longtemps eu de la peine à considérer la Suisse comme un pays d'immigration. Il est à ce propos intéressant de noter que la législation suisse s'est par exemple toujours basée sur le concept d'« étranger » plutôt que celui de « migrant ». Toutefois, depuis quelques années, un nouveau discours semble émerger de la politique officielle ; démontrant que la volonté politique est désormais celle de considérer l'immigration comme un facteur essentiel à la prospérité économique et culturelle de la Suisse. La thématique de la migration reste ainsi un sujet prédominant et longuement débattu. Un des derniers exemples en date étant bien évidemment la votation du 9 février 2014 lors de laquelle l'initiative « contre l'immigration de masse » de l'Union démocratique du centre (UDC) a été acceptée par 50,3% de la population suisse ; montrant encore une fois une réelle ambivalence de

¹ Dans le cadre de ce travail, la forme masculine désigne aussi bien les femmes que les hommes et a été adoptée afin de faciliter la lecture. Le genre masculin est donc utilisé sans aucune discrimination et dans le seul but de ne pas alourdir le texte.

celle-ci vis-à-vis de l'immigration étrangère. La question est donc récurrente en Suisse : *comment prendre en compte les « étrangers » ?*

2 PROBLEMATIQUE ET QUESTIONS DE RECHERCHE

Dans le cadre de cette recherche, nous allons nous pencher sur les conditions qui rendent possible – ou non – l'intégration des migrants en Suisse, en étudiant l'évolution des politiques fédérales (et cantonales dans une moindre mesure²) à l'égard des étrangers depuis la création de l'Etat fédéral suisse en 1848. A travers l'analyse du cadre juridique et politique fédéral (et cantonal) en matière de migration, nous tenterons donc de voir quelles sont les conditions de *l'intégration structurelle* des étrangers, c'est-à-dire les mécanismes permettant ou non aux étrangers de participer à la structure d'un système social (C. Achermann 2004: 3). L'accent sera donc mis sur la dimension juridico-structurelle de l'intégration des étrangers et non sur les normes communes et représentations qui définissent qui fait partie ou pas de la société suisse ou le processus individuel d'intégration.

Le questionnement général suivant nous servira de « fil rouge » : *comment se caractérise l'évolution du cadre politique et juridique suisse relatif à l'intégration structurelle des migrants depuis 1848 ?* Il s'agira ainsi, pour commencer, d'analyser la politique suisse à l'égard des migrants depuis 1848 à travers une approche chronologique et historique qui nous permettra de mettre en évidence l'origine et l'élaboration des réglementations relatives aux migrations et à l'intégration des migrants en Suisse. L'accent sera ainsi mis sur l'ensemble de lois et textes juridiques édictés au niveau fédéral touchant le domaine des étrangers ; et, dans de rares cas, sur l'application de ces lois, c'est-à-dire les mesures mises en place par les autorités au niveau cantonal.³ Nous tenterons ainsi de faire une rétrospective du cas suisse en matière de « politiques d'intégration »⁴ en observant leur évolution à partir de 1848. En nous basant sur la méthode employée dans le cadre du *Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*, nous retracerons l'évolution de ces politiques à travers sept « domaines politiques » : l'accès au marché du travail, le regroupement familial, l'accès à l'éducation, la participation politique, l'accès à un permis à long-terme, l'accès à la nationalité et les mesures contre la discrimination. Cette première partie nous permettra ainsi de récolter nos données concernant l'évolution du cadre politique et juridique fédéral relatif à l'intégration des migrants en Suisse depuis 1848.

Nous tenterons ensuite d'analyser les données récoltées à travers le concept de « fermeture sociale » (*soziale Schliessung*) introduit par Max Weber (1995 (1971)), qui, à travers

² Comme nous le verrons par la suite, le fédéralisme suisse nous a parfois posé quelques problèmes quant au « niveau » des politiques (fédéral, cantonal, etc.) à prendre en compte pour répondre aux indicateurs MIPEX. Pour plus de détails à ce sujet (ainsi qu'au sujet de la méthodologie MIPEX), nous renvoyons donc au chapitre 5.

³ Cet aspect sera abordé plus en détail au chapitre 5.1.2.1 dans lequel nous discuterons du fédéralisme suisse et des solutions employées afin de contourner cette problématique.

⁴ La définition que nous donnons à « politique d'intégration » sera discutée au chapitre 4.

la distinction entre les relations sociales « ouvertes » et « fermées », définissait le processus par lequel un individu pouvait accéder à des biens sous certaines conditions. Cette approche nous permettra donc d'appréhender les *variables indépendantes* de l'intégration des étrangers en Suisse et de voir quelles sont les contraintes et restrictions auxquelles ils font face depuis 1848 pour avoir accès à certains biens et possibilités.

Plusieurs questionnements nous guideront tout au long de ce travail d'analyse. (i) Premièrement, nous nous demanderons *quelles sont les modalités de séjour et d'établissement auxquelles font face les non-nationaux*. Cela nous permettra notamment de distinguer les différents statuts d'étrangers existants en Suisse. (ii) Deuxièmement, nous nous poserons la question suivante : *quelles sont les conditions facilitant ou, au contraire, freinant l'accès des migrants aux droits citoyens*. Nous tenterons de voir quels sont les processus qui règlent l'accès de la catégorie « étrangers » à certains droits et ressources en Suisse depuis 1848. L'exclusion sociale étant un processus dynamique et graduel (Mackert 2003; Vobruba 2003), nous verrons qu'il existe plusieurs degrés d'exclusion et d'inclusion – un degré d'inclusion pouvant en effet exister pour une personne exclue, et vice-versa. Il ne s'agira donc pas de déterminer si une personne est exclue ou non, mais de voir de quelle manière et sous quelles conditions un étranger a accès à des droits et ressources en Suisse dans un milieu particulier. (iii) Nous nous demanderons en effet également *quels sont les domaines qui entravent l'intégration structurelle des étrangers à la société suisse ?* Comme l'explique Leitner (1995: 262), « laws and policies controlling entry into a national territory and labor market thus represent only one set of tools available to nation-states for controlling the admission of foreigners ; the other is the power to control the civil, political and social rights of those foreigners residing in the national territory. » Nous nous baserons pour cela sur les sept domaines MIPEX cités précédemment. (iv) Enfin, nous tenterons de comprendre *qui sont les « étrangers » en Suisse et ce qu'on désigne juridiquement par « étranger » en Suisse depuis 1848 ?* Comme le remarque Tabin (1999: 102), en citant Sayad (1982), « [...] l'immigré dont on parle dans la loi n'est, en réalité, que l'immigré tel qu'on l'a déterminé ou tel que le discours qu'on tient sur lui l'a constitué. » Nous partirons donc de l'idée que la catégorie « étranger » est une catégorie construite qui évolue avec le temps. Comme le soulignent Ataç & Rosenberger (2013a: 10), « während etwa spezifische Gruppen von MigrantInnen durch eine Politik der Kategorisierung an bestimmten Institutionen, Ressourcen und Leistungen teilhaben, bleiben andere Gruppen von Rechten und Partizipationinstrumenten ausgeschlossen. »

Finalement, il convient également de souligner que ce travail d'analyse se fera avec un regard chronologique et il s'agira, pour chaque sous-question, de voir quelle est son évolution depuis 1848.

Ce travail se divisera donc en plusieurs parties. Dans la première, il s'agira de poser le contexte de cette recherche. La discussion des notions d' « intégration » et d' « exclusion », mais également d' « immigration policy » (Hammar 1985) sera centrale. Deuxièmement, le choix de l'ancrage théorique et de la méthodologie sera exposé. Dans un premier temps, l' « approche » de la fermeture sociale sera explicitée à travers plusieurs auteurs (notamment Mackert 1999; Mackert 2003; Morris 2002; Steinert & Pilgram 2003; Weber 1995 (1971); ou encore Wimmer 1999). Nous approfondirons également la théorie de la structuration de Giddens (1987 (1984)) qui nous sert de cadre analytique général. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur la « méthodologie MIPEX » et nous nous intéresserons aux questions méthodologiques liées à ce travail. Nous passerons ensuite à une troisième partie dans laquelle nous présenterons nos résultats, que nous inscrirons petit-à-petit dans un continuum « inclusion/exclusion ».

En résumé, ce travail devrait nous permettre de voir comment la Suisse prend en compte les « étrangers » depuis 1848 et de quelle manière chacun a pu, et peut aujourd'hui encore, accéder et contribuer à la vie économique, politique et/ou sociale de la Suisse. En nous intéresserons aux *conditions* de l'intégration structurelle, nous verrons ainsi quels sont les opportunités ou obstacles qui permettent aux personnes de nationalité étrangère de devenir des membres égaux de la société suisse depuis la création de l'Etat fédéral.

PARTIE II

MISE EN CONTEXTE ET ANCRAGE

THEORIQUE

3 LES POLITIQUES D'INTEGRATION EN SUISSE

Qu'elles soient analysées sous un angle juridique, historique, politique ou encore sociologique, les thématiques des politiques d'immigration et d'intégration en Suisse sont depuis de nombreuses années un sujet central de la littérature scientifique suisse. Si la thématique des politiques d'immigration y est largement et longuement abordée, un peu moins de recherches semblent toutefois être consacrées au sujet précis de la politique d'intégration suisse. Néanmoins, ces deux thématiques étant directement liées l'une à l'autre, nous avons décidé de porter un bref regard sur la littérature existante au sujet des politiques d'immigration et des politiques d'intégration ; c'est-à-dire la politique migratoire suisse⁵.

Il n'existe que très peu de littérature concernant la « politique migratoire » suisse de la deuxième moitié du 19^e siècle. La thèse de Delessert (1924) analysant l'établissement et le séjour des étrangers en Suisse du point de vue juridique et politique et les articles de Petitmermet (1923), Aubert (1958) ou encore M. Sauser-Hall (1921) semblent en effet faire partie des seuls documents nous fournissant des informations sur cette période historique. Il convient d'ailleurs de préciser qu'il ne s'agit pas d'études historiques approfondies (telles que nous les verrons par la suite), mais d'analyses que l'on pourrait qualifier de « juridiques ». Ces auteurs sont en effet pour la plupart professeurs de droit, avocats ou juristes et mettent ainsi l'accent sur la situation juridique des étrangers à la fin du 19^e siècle et début 20^e siècle.

La politique migratoire du début du 20^e siècle et de l'entre-deux-guerres est par contre largement étudiée et fait l'objet d'un ensemble important d'analyses historiques. Les travaux de Gérald Arlettaz et Silvia Arlettaz (voir notamment Arlettaz 1991; Arlettaz & Arlettaz 1990, 2004, 2006; Arlettaz & Burkart 1988) sont à ce sujet nombreux et remarquables (voir également Garrido 1987; Romano 1996). Comme l'explique Bolzman (2002: 67), au cours du 20^e siècle, la politique migratoire pratiquée par la Suisse pouvait principalement être désignée comme étant une politique d'immigration⁶. La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931 (LSEE)⁷ était en effet principalement concernée par la politique d'admission en mettant l'accent sur les intérêts économiques de la Suisse. Les autorités suisses disposaient ainsi d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne le nombre d'autorisations de séjour pouvant être accordées. Toujours selon Bolzman (2002: 67), la « politique vis-à-vis des immigrés » n'existait alors à proprement parler pas encore ; les autorités considérant en effet que « [...] l'intégration était dans une large mesure liée à l'insertion des migrants sur le marché du travail, les autres aspects de celle-ci [étant] délégués aux cantons et aux communes, ainsi qu'à l'initiative

⁵ Il convient de noter que cet état de la recherche portant sur la politique migratoire suisse ne se veut en aucun cas exhaustif et vise plutôt à présenter un aperçu de la littérature existante à ce jour.

⁶ La distinction entre « politique d'immigration » et « politique d'intégration » que nous faisons dans ce chapitre renvoie à la définition de « immigration policy » de Hammar (1985) que nous allons présenter au chapitre suivant (4.1.1).

⁷ Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931.

des immigrés. » En faisant référence aux « mesures préventives contre l'excès de main-d'œuvre étrangère » mises en place par les autorités suisses, Niederberger (2005: 264) parle d'ailleurs d'une « politique de non-intégration ».

La période s'inscrivant entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et la fin du 20^e siècle fait quant à elle également l'objet de nombreuses publications approfondissant la thématique de la politique d'immigration suisse de cette époque (voir par exemple Chambovey 1995; Fibbi 1993; Flückiger 1992; Hoffmann-Nowotny 1985; Hoffmann-Nowotny & Killias 1993; Mach 1982; Mahnig 1998; Piguet & Mahnig 2000). Ces nombreuses publications se limitent toutefois à un laps de temps relativement restreint. Des analyses historiques élargies et approfondies de la politique migratoire suisse du 20^e siècle voient alors le jour à partir des années 2000 avec notamment Mahnig (2005a), Piguet (2005, 2009), Skenderovic & D'Amato (2008) et Wicker, Fibbi & Haug (2003).

En ce qui concerne précisément la « politique d'intégration », ce n'est que dès la fin des années soixante qu'apparaît la nécessité de mettre en place une politique favorisant le(s) processus d'intégration des étrangers en Suisse. Comme l'explique Niederberger (2005), le Département fédéral de justice et police créa ainsi en 1974 un groupe d'experts afin d'élaborer une nouvelle loi sur les étrangers visant à améliorer la situation juridique des étrangers ; un projet de loi qui sera toutefois refusée par le peuple suisse. En déléguant les mesures d'intégration aux écoles, communes, associations ou autres, la « politique d'intégration » suisse demeure ainsi à cette époque minimaliste (2005: 286). C'est n'est au final qu'en 1998, avec la révision de la LSEE, qu'un article de loi permettant à la Confédération de financer des projets encourageant « l'intégration sociale » des étrangers est pour la première fois introduit au niveau fédéral. Dès lors, de nombreuses mesures dans les domaines de la formation, de l'apprentissage de la langue ou encore du logement sont prises aux niveaux cantonal et communal. Par la suite, avec le Conseil fédéral qui décide d'adopter une ordonnance sur l'intégration sociale des étrangers (OIE)⁸ et organise en même temps une procédure de consultation pour un nouveau projet de loi sur les étrangers (Mahnig 2005b), le début des années 2000 annoncent un tournant vis-à-vis de la politique à l'égard des étrangers. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr)⁹ en 2008 marque d'ailleurs une rupture en introduisant notamment des « conditions d'intégration » et des exigences en matière de « volonté d'intégration ».

C'est donc à partir du début des années 2000 que des travaux concernant l'analyse de la politique d'intégration suisse voient le jour. Elle est ainsi analysée avec une approche historique dans les travaux de Niederberger (2004, 2005), et d'une manière plus « actuelle » par Piñeiro, Bopp & Kreis (2009) et D'Amato & Gerber (2005). En outre, des analyses des politiques

⁸ Ordonnance sur l'intégration des étrangers du 13 septembre 2000.

⁹ Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (RS 142.20).

d'intégration sous un angle juridique sont effectuées chaque année dans le cadre du *Handbuch Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. A noter que l'ouvrage édité par Amarelle (2012b) fournit également de nombreuses informations en ce qui concerne la définition juridique de l'intégration et son application pratique actuelle en Suisse.

Enfin, des « aperçus sélectifs » au sujet de la politique migratoire suisse sont fournis par exemple par le *European Union Observatory on Democracy* (EUDO, A. Achermann et al. 2009) ou encore à travers les publications du *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX, Geddes & Niessen 2005; Huddleston & Niessen 2011; Huddleston & Vankova 2015; Niessen & Huddleston 2007) ; mais également Manatschal (2011a, 2011b), qui, sur la base d'« indicateurs », effectue des analyses permettant d'observer la disparité de « politiques d'immigration et d'intégration » cantonales et démontrant ainsi la grande marge d'appréciation que les autorités cantonales bénéficient à cet égard.

Aussi, comme le souligne Amarelle (2012a: 8), on remarque aujourd'hui que l'évolution qu'ont connues les politiques dites d'intégration en Suisse est notable : « à la fin du XXe siècle, les politiques d'intégration se fondaient sur des mesures positives et prenaient la forme de programmes d'intégration proposés après l'admission du migrant au séjour. Il importe néanmoins d'observer un changement de paradigme dans le courant des années 2000 qui s'impose tant au niveau national qu'europpéen et qui vise à introduire des mesures ou des conditions d'intégration entravantes et obligatoires à tous les stades du parcours migratoire [...]. » Désormais, la politique d'intégration suisse peut donc se résumer avec les termes « encourager et exiger » (*Fördern und Fordern*). La loi prévoit en effet deux types de mesures : des mesures contraignantes (par exemple les conventions d'intégration), et des mesures d'accueil et d'information pour donner les informations nécessaires aux étrangers nouvellement arrivés sur leurs droits et obligations (Amarelle 2012a: 18).

En outre, « si l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération est marquée par un caractère fragmentaire qui rend difficile une application cohérente des instruments normatifs, les forts disparités observées entre cantons relèvent de l'absence d'une conception juridique au niveau national » (Amarelle 2012a: 15). A noter en effet qu'il n'existe en Suisse aucune définition exacte de l'intégration au niveau légal. Bigler (2012: 41) explique à ce sujet que, lors de la rédaction de la LEtr, le Conseil fédéral aurait volontairement décidé de ne pas définir l'intégration afin de ne pas avoir une définition incapable d'évoluer dans le temps. Nous trouvons ainsi la « définition » suivante dans la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 :

Art. 4 LEtr

¹L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base de valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels.

²Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle.

³L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard.

⁴Il est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale.

Il en découle alors, toujours selon Bigler (2012: 58), que les « avatars juridiques des politiques d'intégration » sont nombreux en Suisse : « l'intégration peut signifier la promotion de l'égalité des chances ou de la cohésion sociale, la fermeture ou l'ouverture des frontières, des obligations imposées aux seuls étrangers ou au contraire des droits en matière de non-discrimination ».

4 CADRE THEORIQUE

Si la « politique d'intégration » désigne aujourd'hui en Suisse des mesures ponctuelles (contraignantes ou d'information) s'adressant aux besoins de différents immigrés, il nous semble important de préciser que ce travail ne se limitera pas à cet aspect des politiques d'intégration. En effet, comme nous le développons dans ce chapitre, nous ne nous intéresserons pas aux simples mesures d'intégration, mais à un ensemble de « domaines politiques » qui permettent, ou pas, aux étrangers de participer à la société suisse et d'accéder à des droits économique, sociaux, politiques ou encore civils. Outre le concept de « immigration policy » défini par Tomas Hammar (1985), qui nous permet de distinguer la « politique d'immigration » de la « politique vis-à-vis des immigrés », le sous-chapitre 4.1 a donc pour but d'introduire deux autres notions centrales dans le cadre de cette recherche : « intégration » et « exclusion ». Leur utilisation dépendant fortement de leur « définition », le but de ce chapitre est donc de discuter de la théorisation de ces deux notions et de les décomposer. Il ne s'agira en effet pas de donner une définition précise, mais plutôt de soulever des « clés d'analyse » permettant de les appréhender dans plusieurs contextes différents. Les deux théories (ou approches théoriques) mobilisées dans le cadre de cette recherche seront ensuite présentées et discutées. Il s'agit de la théorie de la structuration d'Anthony Giddens (1987 (1984)) nous servant de cadre théorique général et du concept de « fermeture sociale » introduit par Max Weber (1995 (1971)) et ensuite approfondi par de nombreux apports théoriques formant ce que nous appelons « l'approche théorique de la fermeture sociale ».

4.1 Quelques concepts indispensables

4.1.1 « Immigration policy » (Hammar 1985)

Le concept de « immigration policy » – ou politique migratoire – tel qu’il est défini par Tomas Hammar (1985) nous semble essentiel à la compréhension de ce travail et à l’utilisation des notions de « politique d’intégration » et « politique d’immigration ».

Les politiques migratoires variant fortement selon les pays et n’étant pas aisé d’en donner une seule définition, Hammar décide en 1985 dans son ouvrage *European immigration policy – A comparative study* de créer une définition « pratique » (*working definition*) qui puisse s’appliquer à plusieurs pays à la fois. A l’intérieur même de la catégorie « immigration policy », il distingue ainsi deux sous-catégories : (a) *regulation of flows of immigration and control of aliens*, et (b) *immigrant policy*.

Comme l’explique Hammar (1985: 7), « immigration regulation refers to the rules and procedures governing the selection and admission of foreign citizens. It also includes such regulations which control foreign citizens (aliens) once they visit or take residence in the receiving country, including control of their employment. Deportation also falls under these regulations. » La première sous-catégorie de la politique migratoire désigne donc la « politique d’immigration », à laquelle s’ajoute également ce que Hammar nomme le « control of aliens », c’est-à-dire le contrôle qu’effectue chaque Etat sur les migrants résidents sur son territoire et les conditions et garanties attachées à chaque statut. En effet, « immigration regulation implies that foreign citizens remain under some kind of aliens control until they become naturalized citizens. The conditions that foreign citizens are subject to during this period of « controlled » residence vary greatly from country to country » (1985: 8). Le premier aspect de la « politique migratoire » désigne ainsi la politique d'accès à un territoire, la politique d'admission et les conditions de séjour et d'établissement.

Le deuxième aspect désigne quant à lui la politique s’adressant directement aux étrangers établis : « it comprises all issues that influence the condition of immigrants ; for example, work and housing conditions, social benefits and social services, educational opportunities and language instruction, cultural amenities, leisure activities, voluntary associations, and opportunities to participate in trade union and political affairs » (1985: 9). La « immigrant policy » peut être soit directe, soit indirecte. Une politique directe répond ainsi aux besoins spécifiques de la population étrangère (ex. : cours de langue), alors qu’une politique indirecte s’adresse à toute la population (nationaux et étrangers). Il s’agit alors de mesures économiques, sociales, politiques ou autres mises en place afin de répondre aux besoins de toute la population sans distinction (ex. : accès aux soins, participation à des partis politiques, etc.). En résumé, l’« immigration policy » – ou « politique migratoire » – comprend deux aspects : (a) la

réglementation de l'immigration et le contrôle des étrangers et (b) la politique destinée spécifiquement aux migrants ; deux aspects qui se distinguent l'un de l'autre, tout en s'influençant mutuellement.

4.1.2 Intégration

Comment définir alors l'« intégration » ? Telle est la question que de nombreux chercheurs, mais également acteurs du monde politique, se sont posé et se posent encore afin d'appréhender ce terme totalement ambigu pouvant recevoir une acception aussi bien scientifique que politique. Cette notion est en effet de nos jours largement utilisée, que ce soit dans le discours commun, politique ou sociologique. Son sens reste néanmoins extrêmement vague. Afin de mieux l'appréhender, sans toutefois chercher à donner *une* définition, nous chercherons à interroger les « diverses dimensions de l'intégration » (Schnapper 2007: 62). Selon la sociologue Dominique Schnapper (2007), il s'agit en effet de ne pas confondre l'intégration comme concept analytique et l'intégration dans les politiques dites d'intégration. L'interrogation de Schnapper (2007: 18) nous semble donc centrale : « comment recourir de manière rigoureuse aux mots qui appartiennent au vocabulaire social et politique et sont, en conséquence, inévitablement chargés de sens social ? »

Les recherches sociologiques concernant la thématique de l'« intégration » sont nées dans un contexte d'inquiétude face aux nouvelles formes de vie sociale que suscitait la modernité. Dans ce contexte, les sociologues ont alors commencé à se questionner : comment les hommes vivent-ils ensemble ? Comme l'explique Schnapper (2007) retraçant l'évolution des théories liées à ce questionnement, lors de la période de formation de la sociologie (de la fin du 19^e siècle à la moitié du 20^e siècle), le terme « assimilation » fût d'abord utilisé pour « désigner le processus par lequel les nouveaux immigrés devenaient progressivement des membres de la société d'installation » (2007: 13) ; le terme d'« intégration » étant alors utilisé par Emile Durkheim pour désigner le problème de la société moderne dans son ensemble¹⁰.

A la fin du 19^e siècle, Durkheim déclarait en effet que pour comprendre la société moderne, caractérisée par la division du travail, il était nécessaire de s'interroger sur les relations entre les hommes et la manière dont ils forment une société. En opposant deux types de solidarités – la « solidarité mécanique » (ou solidarité primaire) caractérisée par une certaine cohérence de la société et la *similitude* des fonctions exercées par les hommes, et la « solidarité organique » définissant la société moderne et se caractérisant par la *complémentarité* des fonctions exercées, Durkheim affirmait ainsi que la seule citoyenneté commune ne suffisait pas à assurer un lien social entre les individus. Il prônait ainsi le fait que l'intégration concerne tous les groupes

¹⁰ Cette partie concernant la discussion des recherches sociologique portant sur la thématique de l'intégration se base essentiellement sur l'ouvrage de Dominique Schnapper (2007), *Qu'est-ce que l'intégration ?* et celui de Rea & Tripier (2008). En ce qui concerne le paragraphe se penchant sur la thèse de Durkheim, l'essai de Jean-Pierre Tabin (1999) nous sert également de référence.

particuliers qui composent une société et distinguait alors l'intégration *de* la société de l'intégration *à* la société. Selon Durkheim, le concept d'intégration renvoie dès lors à deux sens principaux : la relation des individus à une certaine société, et le processus d'intégration au sein même *de* cette société – un processus n'étant par définition jamais achevé. Le terme d'intégration était donc réservé au problème de la société moderne dans son ensemble – l'intégration concernant tous les groupes qui la composent (famille, Eglise, société politique, etc.) – et concernant donc la société en général.

Si Durkheim privilégie ainsi une approche non ethnique de la problématique de l'intégration, les sociologues américains s'intéressaient quant à eux au processus de création d'une nation à partir de populations issues du monde entier. Les sociologues de l'école de Chicago prenaient dès lors pour principal objet d'étude ce qu'ils nommaient les « relations raciales ». L'assimilation était ainsi l'aboutissement d'un « cycle des relations sociales » s'imposant à chaque migrant dès son arrivée dans un nouveau pays. La sociologie américaine percevait ainsi l'assimilation comme un processus « d'interpénétration et de fusion » (Park & Burgess 1921), progressif et irréversible, ne touchant que les populations étrangères.

Par la suite, après avoir démontré que l'assimilation n'était pas un processus rectiligne, mais comportant au contraire plusieurs dimensions, les sociologues ont alors commencé à faire intervenir la structure sociale. Aussi, Robert Merton, sociologue américain, expliquait quelques années après Durkheim que les problèmes de l'intégration trouveraient effectivement leur origine d'un décalage entre des variables culturelles et les moyens institutionnels, « [...] c'est-à-dire la distribution objective des chances d'accès à ces buts culturels, produit direct de la structure sociale » (Schnapper 2007: 53). Talcott Parsons reprenait quant à lui la problématique durkheimienne et estimait que les règles de vie de la vie collective devaient se référer aux mêmes valeurs afin que la société soit intégrée. Chaque individu devait donc partager un univers symbolique et normatif commun.

Ce bref aperçu historique loin d'être exhaustif nous sert ainsi à voir qu'il n'existe pas d'intégration dans l'absolu, mais des processus complexes d'intégration, d'exclusion et de marginalisation. Les termes mobilisés par les sociologues sont nombreux – « intégration », « assimilation », « acculturation », etc. – mais désignent au final tous la même chose : le processus par lequel un quelconque individu s'installe dans une quelconque société. Ce qu'il est donc ici important de souligner, c'est que la sociologie ne lie pas directement ce « processus » aux personnes liées à l'immigration mais s'applique au contraire à la population entière. Toute organisation sociale implique en effet un processus d'intégration des uns et un processus d'exclusion des autres.

Comme le souligne Schnapper (2007: 62), la notion d'intégration étant purement théorique, « le problème revient à essayer de transformer cette notion en concept, ou de préciser la définition.

Le sociologue utilisera cependant un autre langage ; il dira que le problème est de distinguer les dimensions spécifiques de la représentation originale et de trouver des indicateurs pour chaque dimension. » La décomposition de la notion d'intégration en diverses dimensions est donc nécessaire afin de l'appréhender comme « concept analytique » : une *dimension normative* (ou culturelle) désignant les valeurs et normes communes partagées au sein d'un groupe d'individus, une *dimension structurelle* mettant l'accent sur l'accès à des droits et ressources, et comprenant ainsi une dimensions institutionnelle, et finalement, une *dimension participative*, c'est-à-dire la participation comme activité sociale d'un individu (C. Achermann 2004). Il ne faut en effet pas oublier que les individus sont d'une part des acteurs dans le processus d'intégration, mais que ceux-ci sont tout de même contraints par la dimension structurelle et légale de l'intégration ; et vice-versa. Comme l'explique cependant Bigler (2012: 30), « il convient de distinguer le fait sociologique de l'intégration de la politique d'intégration, soit l'ensemble des dispositions prises pour appliquer une volonté publique. » Comme nous en discussions précédemment, la notion d'« intégration » peut donc également se parer d'un sens politique : on parle alors de *politiques d'intégration* ou *mesures politiques d'intégration*. Une politique d'intégration désigne donc un « ensemble de dispositions prises pour définir et appliquer une volonté politique (en matière d'intégration) » (Schnapper 2007: 31).

Pour conclure cette première partie concernant l'« intégration », rappelons les principaux enjeux liés à l'utilisation de cette notion. Comme le souligne Schnapper (2007: 21), « il convient de distinguer clairement entre les *politiques* d'intégration (au sens de *policy*, c'est-à-dire l'ensemble des dispositions prises pour définir et appliquer une volonté politique) et le fait sociologique du processus d'intégration. » On parle en effet tantôt de *mesures* d'intégration, tantôt de *processus* d'intégration et de notion d'intégration. Aussi, « il ne faut pas confondre l'intégration comme résultat recherché ou proclamé des politiques publiques et l'intégration en tant que processus social susceptible, comme tout processus, d'avancées différentes selon les domaines, de décalages, de retournements, d'invention de modalités nouvelles ou de contre-tendances, toutes évolutions que les enquêtes permettent d'analyser » (Schnapper 2007: 21). D'ailleurs, il est important de souligner que l'intégration n'a pas de définition unique, mais de multiples dimensions (et significations). Nous pourrions même dire que l'intégration est un processus permanent, n'étant par définition jamais définitivement achevé. Enfin, la notion d'intégration étant purement théorique et ne correspondant à aucune expérience, il faut être extrêmement prudent et précis dans son utilisation. Il est primordial de définir le sens et de clarifier la perspective : analytique (sociologique) ou politique (normative).

4.1.3 Exclusion (sociale)

Le concept d'« exclusion sociale » est quant à lui à l'origine théorisé dans un contexte historique marqué par de fortes inégalités sociales. Comme l'explique en effet Kronauer (2013), la notion

d' « exclusion » apparaît dans les années 1980 dans un contexte français se caractérisant par un taux de chômage et de pauvreté très élevé. Répandu par la suite au reste de l'Europe, « exclusion » devient alors un « mot-clé » pour désigner toutes formes de problèmes sociaux (marginalisation culturelle et économique, pauvreté, inégalités, etc.). Ce concept se trouve dès lors fortement critiqué à cause de son ambivalence et de son manque de précision. Aujourd'hui encore, « exclusion » reste une notion vague qu'il s'agit d'approfondir et de définir dans son contexte d'utilisation.

Le concept d' « exclusion » est ainsi souvent utilisé dans le cadre de recherches concernant les migrations. Il désigne la plupart du temps le processus par lequel des étrangers sont tenus à l'écart de certains droits et ressources et est alors utilisé avec son contraire, l'inclusion. Cependant, ces deux notions que l'on pourrait considérer comme étant antithétiques sont en réalité complémentaires. En effet, comme le soulignent Ataç & Rosenberger (2013b: 36) (et c'est également le point de vue que nous allons suivre dans le cadre de cette recherche), ces deux notions ne doivent pas être considérées comme étant opposées, mais plutôt comme un « double-concept » (*Doppelbegriff*) ayant à la fois une structure inclusive et exclusive : « Nicht im Sinne einer antithetischen Beziehung, sondern als relationale Perspektive soll dieser Doppelbegriff die Gleichzeitigkeit von inkludierenden und exkludierenden Strukturen ebenso wie deren wechselseitige Bedingtheiten erkennen und analysierbar machen. » La catégorie analytique « inclusion/exclusion » nous permet ainsi de saisir une réalité aux multiples facettes, dans notre cas celle de l'accès aux droits et ressources des ressortissants de pays tiers en Suisse. En nous basant notamment sur Mackert (2003) et Steinert (2003), la catégorie « inclusion/exclusion » sera donc appréhendée comme un processus dynamique aux dimensions multiples : « [...] it is possible to understand « social exclusion » as a dynamic and multi-dimensional process rather than as an all-or-nothing event and status. The process and the variety of dimensions can be broken down into an array of situations of (possible) exclusion (« sectorial exclusions ») to be described in their mutual relations of positive or negative feedback. « Social exclusion » can thus be understood as the continuous and gradual exclusion from full participation in the social, including material as well as symbolic, resources produced, supplied and exploited in a society for making a living, organizing a life and taking part in the development of a (hopefully better) future » (Steinert 2003: 5). Il ne s'agira ainsi pas de définir une situation comme étant « inclusive » ou « exclusive », mais de les considérer comme un continuum dans lequel il existe différents degrés d'inclusion et exclusion. « Inklusion und Exklusion werden dabei nicht dichotom im Sinne eines Entweder-Oder begriffen ; Schliessungskämpfe führen vielmehr zu *gruppenspezifischen Graden von Inklusion und Exklusion* » (Mackert 2003: 70).

En gardant à l'esprit cette complémentarité entre les deux notions, formant alors un « double-concept », nous comprenons ces deux termes de la manière suivante : pour la notion d'inclusion, nous reprenons la définition donnée par Castles et al. (2002: 117): « The process whereby immigrants or refugees become participants in particular sub-sectors of society: education, labour market, welfare system, political representation etc. » Concernant l'« exclusion » (dans le contexte spécifiques des migrations), nous nous basons sur la définition proposée par C. Achermann (2013: 93), s'inspirant de Steinert & Pilgram (2003: 77): « Social exclusion is both a status and a process by which a person or categories of persons are deprived of access to and participation in opportunities, resources and rights. »

4.2 Théorie de la structuration

Dans son ouvrage *La constitution de la société* (1987 (1984)) proposant une synthèse de sa « théorie de la structuration », Anthony Giddens distingue deux concepts fondamentaux : le « structurel » (ou « structure »), « règles et ressources, ou ensemble de relations de transformation, organisées en tant que propriétés de systèmes sociaux » (1987 (1984): 74), du « système », « relations entre acteurs ou collectivités, reproduites et organisées en tant que pratiques sociales régulières » (1987 (1984): 74). Le sociologue affirme ainsi que la « structure » n'est en aucun cas « extérieure » à l'action humaine, mais qu'au contraire, elle est constamment créée et modifiée par celle-ci. C'est ce qu'il appelle la « structuration » qu'il définit comme étant les « conditions qui régissent la continuité ou la transmutation des structures, et par conséquent la reproduction des système sociaux » (1987 (1984): 74). La théorie de la structuration de Giddens met donc l'accent sur la *dualité du structurel*, c'est-à-dire l'interdépendance du structurel et de l'action des individus (le « système ») ; le structurel exerçant ainsi une influence sur les individus, et vice-versa. Comme nous l'expliquons ci-après, cette distinction est essentielle dans le cadre de ce travail. L'accent étant en effet uniquement mis sur l'aspect structurel de l'intégration, nous laissons volontairement de côté l'aspect individuel du processus d'intégration.

4.3 L'approche de la fermeture sociale

Un premier point concernant la « fermeture sociale » semble important de préciser : faut-il parler d'un « concept », d'une « théorie » ou d'une « approche » ? Si ce « concept » est à l'origine élaboré par Max Weber au début du 20^e siècle dans son ouvrage *Economie et société – Les catégories de la sociologie* (publié en 1921 de manière posthume) devenant ainsi un concept clé de la sociologie ; il est ensuite repris par de nombreux auteurs dès la fin des années 1970 qui développent ainsi ce qu'on peut aujourd'hui appeler la « théorie » de la fermeture sociale.

Comme le souligne cependant Mackert (n.d.), cette théorie n'a jamais été considérée comme une théorie au sens propre du terme, mais plutôt comme une approche conceptuelle ayant inspiré les recherches sociologiques. Dans le cadre de ce travail, nous parlerons donc de l'« approche » de la fermeture sociale.

Comme énoncé ci-dessus, le concept de fermeture sociale est à l'origine introduit par Max Weber, qui distingue deux formes de fermeture sociale : les relations sociales « ouvertes » et les relations sociales « fermées », qu'il définit ainsi : « [...] une relation sociale (peu importe qu'elle soit une communalisation ou une sociation) [...] est « ouverte » vers l'extérieur [*nach aussen offen*] lorsque et tant que, d'après les règlements en vigueur, on n'interdit à quiconque est effectivement en mesure de le faire, et le désire, de participer à l'activité orientée réciproquement selon le contenu significatif qui la constitue. [...] elle est « fermée » vers l'extérieur [*nach aussen geschlossen*] tant que, et dans la mesure où, son contenu significatif ou ses règlements en vigueur excluent, ou bien limitent, la participation, ou la lient à des conditions » (Weber 1995 (1971): 82). Selon Weber, le concept de « fermeture sociale » désigne donc le processus par lequel des individus peuvent accéder, ou pas, à des biens ou des ressources.

Les relations sociales fermées comprennent à leur tour deux mécanismes distincts : la fermeture vers l'extérieur et la fermeture vers l'intérieur. La *fermeture vers l'extérieur*, ou fermeture externe, se caractérise par un accès restreint à une certaine entité (club, hôtel, association, parti politique ou autre). Comme l'explique Weber (1995 (1971): 84), « le degré et le moyens de la réglementation et de la fermeture vers l'extérieur peuvent être extrêmement variables, de sorte que la transition de l'ouverture à la réglementation et à la fermeture est flottante : épreuves préliminaires en vue de l'admission, noviciat, acquisition par achat du droit de membre, scrutin avec ballottage, appartenance d'office ou par droit de naissance (héritage) ou en vertu d'une participation à des services déterminés, [...], et enfin gradations les plus diverses des conditions de participation. » Dans le contexte d'étude qui nous intéresse dans le cadre de cette recherche, c'est-à-dire les phénomènes migratoires, la fermeture externe désigne ainsi l'accès restreint à un territoire national. On parle alors également de *fermeture territoriale*. Celle-ci se traduit par exemple par une sélection des étrangers admis sur un territoire national selon des critères politiques et juridiques ; les politiques d'immigration servant alors à définir des conditions d'admission pour les étrangers. En bref, la fermeture externe est un mécanisme créant au final différentes catégories d'étrangers : les individus « admis » et les individus « non-admis », les « nationaux » ou les « non-nationaux ».

La *fermeture vers l'intérieur*, ou fermeture interne, désigne quant à elle un mécanisme par lequel l'accès à des droits et ressources est hiérarchisé entre les membres d'une certaine communauté.

Dans le contexte des migrations, cela désigne par exemple les différentes restrictions que rencontrent les étrangers établis en Suisse selon leur statut légal pour accéder à des droits et ressources économiques, sociales ou encore politiques. Les différents titres de séjour existants débouchent ainsi sur ce que l'on pourrait appeler une « stratification » des droits accessibles selon le statut.

Cette « stratification » des droits se retrouve dans les écrits de différents auteurs ayant contribué à l'élargissement du cadre conceptuel de la fermeture sociale. Thomas H. Marshall distinguait par exemple en 1950 trois dimensions de la citoyenneté : civile, politique et sociale. Aussi, en portant un regard évolutif sur la citoyenneté, il expliquait que chacune de ces étapes conférait des droits particuliers aux individus : la citoyenneté civile permettait d'accéder aux droits nécessaires à la liberté individuelle, la citoyenneté politique conférait le droit d'exercer le pouvoir politique, et la citoyenneté sociale, dernier stade de ce parcours par étape, conférait quant à elle le droit d'entrer dans le système éducatif ou de bénéficier des services sociaux ; bref, d'accéder aux prestations de l'Etat social (Tabin 1999: 42-46). Selon Marshall, la citoyenneté sociale constituait donc le stade suprême de la citoyenneté et représentait ainsi la dimension intégratrice ultime (Tabin 1999: 43).

En se basant sur l'approche de Marshall et la théorie de la fermeture sociale de Weber, Jürgen Mackert (1999) développe également un cadre conceptuel pour l'analyse de la fermeture interne dans les Etats-nations. En mettant en avant la « lutte » qui se matérialise autour du statut de citoyen – que ce soit de la part des autorités que des migrants –, il perçoit également la citoyenneté comme un mécanisme de la fermeture sociale. Son modèle, présenté dans son ouvrage *Kampf um Zugehörigkeit. Nationale Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schliessung*, distingue ainsi cinq dimensions de la fermeture interne représentant chacune une étape de l'inclusion progressive des membres d'une société : droits civils, droits politiques, droits sociaux, droits économiques et droits culturels. Chacune de ces étapes souligne ainsi de multiples stratégies d'inclusion et d'exclusion et démontrent l'ambiguïté de la notion de citoyenneté.

En allant au-delà de l'analyse proposée par Marshall, Lydia Morris (2002, 2003) contribue également à la discussion relative à la stratification des droits des migrants. En prenant l'exemple des problématiques liées aux migrations découlant de la création d'un marché unique de droits dans le cadre de l'Union européenne, Morris observe une prolifération de statuts impliquant ce que Brubaker (1989) désignait comme étant « a partial membership », où les différents types d'admission dans un pays provoquent différents accès aux droits (2002: 19). « These degrees of membership thus constitute a system of civic stratification [...] whereby the rights and protections afforded by the state to different « entry » categories constitute a system of stratified rights closely associated with monitoring and control » (2002: 19). Selon Morris, la création de différents statuts (ou permis) limite ainsi explicitement l'accès à certains droits. En

se basant sur le concept de « stratification civique » (*civic stratification*) proposé par Lockwood (1996), elle parle ainsi de « système de droit différencié » (*differentiated system of rights*), c'est-à-dire « a system of inequality based on the relationship between different categories of individuals and the state, and the rights thereby granted or denied » (2003: 79).

Enfin, l'approche de Wimmer (1999) apporte également des compléments d'analyse à l'approche de la fermeture sociale. En considérant en premier lieu la formation d'Etats-nation comme un processus de fermeture sociale, il distingue trois processus de fermeture à l'intérieur de ce premier processus : fermeture culturelle (*kulturelle Schliessung*), fermeture politique (*politische Schliessung*) et fermeture sociale (*soziale Schliessung*). Le premier contribue ainsi à l'apparition d'une communauté imaginée (« *imaginierte Gemeinschaft* » *der Nation*) se basant sur une origine commune, ainsi qu'une « expérience » historique partagée. Selon Wimmer (1999: 511), ce premier processus débouche donc sur la formation d'une frontière entre « nous » et les « autres » : « Die Grenzen des Staatsgebietes bilden jetzt die Linie, jenseits deren die Welt des Fremden, der Unsicherheit und Rechtlosigkeit beginnt. » Le processus de fermeture politique renforce par la suite l'identité de cette « communauté imaginée » en restructurant la bureaucratie selon des principes nationalistes. Dès lors, seuls les individus qui peuvent prouver qu'ils sont membres de la communauté nationale peuvent accéder au pouvoir de l'Etat (1999: 512). Enfin, le processus de la fermeture sociale établit une égalité au sein des membres de cette communauté nationale en réorganisant les mécanismes de la solidarité en ce qui concerne notamment la pauvreté, la maladie et la vieillesse (1999: 513). A travers ces trois dimensions, le processus de fermeture interne renforce ainsi d'une manière symbolique et concrète l'appartenance des « citoyens » à une communauté nationale, mais également l'exclusion des « non-citoyens » de celle-ci. « Mit jeder Vertiefung der nationalen Gemeinschaft erklärt der Staat deshalb neue Kategorien von Personen zu Fremden und grenzt sie aus dem nationalen Solidarverband aus : Die Entstehung von Nationen geht mit jener von "ethnischen Minderheiten" einher, die sich häufig mit dem Status von Bürgern zweiter Klasse begnügen müssen » (Wimmer 1999: 514).

4.4 Retour sur la recherche

Appliqué à l'objet de cette recherche, le concept d'« intégration » sera donc clairement étudié sous un angle « politique » ; le but étant en effet de voir l'évolution des conditions-cadres ou réglementations fédérales (et dans une moindre mesure cantonales) contribuant à l'intégration en Suisse depuis 1848 à travers l'indice *MIPEX* que nous présenterons par la suite. Comme nous l'énoncions ci-dessus, le *Migrant Integration Policy Index*, visant à mesurer, évaluer et comparer les politiques d'intégration de différents pays, ne comprend cependant pas les « politiques

d'intégration » au sens étroit du terme (c'est-à-dire comme un ensemble des mesures ponctuelles mises en place à tous les stades du parcours migratoire s'adressant aux besoins de différents immigrés, comme par exemple des cours de la langue pour les étrangers, cours de citoyenneté, etc.), mais analyse plutôt un *ensemble de domaines politiques* qui participent à l'inclusion et à l'exclusion des migrants dans une société donnée ; le but étant ainsi de voir quels sont les domaines politiques qui accordent des droits aux étrangers.¹¹ Les sens que nous donnerons donc à « politique d'intégration » comprendra ainsi deux aspects que nous retrouvons dans les concepts proposés par Hammar (1985). En effet, bien que le MIPEX s'intéresse principalement aux conditions permettant aux migrants d'accéder à des droits sociaux, économiques, civils ou encore politiques – c'est-à-dire à l'« immigrant policy » ou « politique vis-à-vis des immigrés » – ; cet outil se penche également sur les *conditions de séjour et d'établissement* (que nous opposons à *conditions d'entrée*) auxquelles font face les ressortissants des pays tiers en Suisse. La deuxième partie de la définition de « immigration regulation and aliens control » donnée par Hammar désignant les garanties attachées aux différents statuts de résident semble donc également correspondre à notre recherche. Rappelons d'ailleurs que ces deux aspects sont étroitement liés et s'influencent mutuellement ; donnant donc du sens au fait qu'ils soient tous deux compris dans notre « définition » des politiques d'intégration. Wicker (2003: 20) affirme d'ailleurs pertinemment que « [...] le caractère d'une configuration d'immigration n'est visible que dans la jonction des modes d'immigration et d'intégration. »

Afin de respecter les termes employés par le Migrant Integration Policy Index, nous utiliserons donc tout au long de ce travail le terme de « politiques d'intégration » – au pluriel – pour désigner et regrouper l'ensemble des *réglementations fédérales* (et cantonales) relatives au séjour et à l'établissement des étrangers (et non à l'entrée et admission des étrangers) mises en place entre 1848 et 2014 dans les domaines de l'accès au marché du travail, du regroupement familial, de l'accès à l'éducation, de la participation politique, de l'accès au permis à long-terme et à la nationalité, ainsi que dans le domaine de la lutte contre la discrimination ; tout en sachant cependant que l'on ne peut parler de « politique d'intégration » – au singulier – au sens de *mesures* d'intégration qu'à partir des années 2000 et l'entrée en vigueur de la loi sur les étrangers.

En ce qui concerne finalement les approches théoriques mobilisées, c'est-à-dire la théorie de la structuration et l'approche de la fermeture sociale, il convient également de préciser quelques points relatifs au cadre d'étude de ce travail.

¹¹ Nous remarquons d'ailleurs que la première édition du MIPEX publiée en 2005 (Geddes & Niessen 2005) était intitulée « European Civic Citizenship and Inclusion Index ».

Aussi, la distinction effectuée par Giddens entre, d'une part, le « structurel » constitué de règles et de ressources (dont fait partie également le droit) contraignant et habilitant simultanément l'action des individus, et les « systèmes » (sociaux) d'autre part est essentielle. Comme expliqué précédemment, nous avons décidé de nous intéresser uniquement à l'aspect *structurel* de l'intégration, c'est-à-dire aux mécanismes permettant ou non aux étrangers de participer à une société et de bénéficier de droits et de ressources. Nous laisserons donc volontairement de côté l'aspect individuel du processus d'intégration, tout en gardant cependant à l'esprit que ces deux aspects sont étroitement reliés. Comme l'explique en effet C. Achermann (2013: 94), « law, understood as a specific form of rules, is thereby to be seen as a structure enabling and restricting social action, which is defined, implemented, reproduced and modified by social action. »

Quant à l'approche de la fermeture sociale, elle nous permettra entre autre de nous pencher sur les mécanismes par lesquels l'accès à des droits et des ressources est hiérarchisé entre les membres d'une certaine communauté. En mettant l'accent sur les relations sociales fermées vers l'intérieur (ou fermeture interne), nous tenterons en effet de voir quelles sont les restrictions que rencontrent les ressortissants d'Etats-tiers établis en Suisse depuis 1848 selon leur statut légal pour accéder à des droits et ressources. Sur la base de cette approche théorique, notre but sera donc au final d'interroger cette prolifération de statuts débouchant sur ce que de nombreux auteurs nomment une « stratification des droits » – dans notre cas, une stratification des droits des migrants.

PARTIE III

METHODOLOGIE

5 METHODOLOGIE

Ce travail de recherche a été effectué en deux temps : premièrement, un stage au sein du Forum suisse pour l'étude des migrations (SFM) de Neuchâtel nous a permis de récolter les données relatives à l'évolution des politiques d'intégration suisses depuis 1848. Dans un deuxième temps, ces données ont été analysées à travers la notion de fermeture sociale et la perspective de l'inclusion/exclusion. Dans ce chapitre, nous allons donc maintenant nous pencher sur les différentes étapes de ce travail.

5.1 Récolte des données

Comme annoncé ci-dessus, la récolte des données que nous utilisons dans cette recherche a été effectuée dans le cadre d'un stage de six mois au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population à Neuchâtel ; l'objectif du stage étant de pouvoir observer l'évolution des politiques d'intégration suisses depuis 1848 en reprenant la méthodologie du *Migrant Integration Policy Index* que nous allons maintenant présenter.

5.1.1 Migrant Integration Policy Index

Le *Migrant Integration Policy Index* (ou MIPEX) est une étude comparative soutenue financièrement par la Commission européenne et gérée par le Migration Policy Group (MigPolGroup) et le British Council. Elle a pour but principal d'évaluer, mesurer et comparer les politiques d'intégration des migrants. Si à l'origine cette étude ne visait que les Etats membres de l'Union européenne et avait pour objectif de mesurer la manière dont ces pays atteignaient, ou pas, les nouveaux standards européens en terme d'intégration des migrants, elle s'ouvre depuis quelques années à d'autres pays. En 2014, 37 pays participent ainsi à cette étude¹². Le MIPEX cherche donc à voir quelles sont les opportunités pour les étrangers de participer à une société. Les standards de comparaison étant identiques pour tous les Etats étudiés, la comparaison des conditions-cadres d'intégration entre les pays est donc aisée.

Les politiques d'intégration sont étudiées à travers sept *domaines politiques* retraçant le parcours des migrants pour faire pleinement partie d'une société : accès au marché du travail, regroupement familial, accès à l'éducation, participation politique, accès au permis au long-

¹² Ces pays sont les suivants : Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Bosnie, Bulgarie, Canada, Chypre, Corée du Sud, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Macédoine, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie. A noter d'ailleurs que différentes éditions du MIPEX ont déjà été publiées. La première a été publiée en 2005 et ne comprenait que les 15 Etats-membres de l'Union européenne (MIPEX I). Deux nouvelles éditions ont suivi en 2007 (MIPEX II, avec notamment des nouveaux pays comme la Suisse, la Norvège et le Canada) et en 2011 (MIPEX III). La prochaine édition est en cours d'écriture et sera publiée en 2015 (MIPEX IV).

terme, accès à la nationalité et mesures contre la discrimination. 148 *indicateurs*¹³ répartis dans ces sept domaines permettent d'orienter la recherche et d'approfondir chaque thématique. Le MIPEX identifie ainsi pour chaque indicateur les scores des politiques par rapport à des standards européens et internationaux d'égalité de traitement, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant ou encore des directives de la Commission européenne¹⁴. Ainsi, trois scores sont possibles pour chaque indicateur : 0, 50 et 100 ; 100% étant le score maximum, 50% un score à mi-chemin vers la meilleure pratique et 0% comme une pratique très défavorable. Comme l'expliquent Huddleston & Niessen (2011: 10), « avec un score d'environ 50%, les politiques prises globalement créent autant d'obstacles que de possibilités pour les migrants de devenir des membres égaux de la société. »

Pour répondre à chaque indicateur et lui attribuer un score entre 0 et 100, il convient ensuite d'analyser les *réglementations*, c'est-à-dire les conditions-cadre relatives aux étrangers en vigueur dans chaque Etat, et non les *mesures* d'intégration. Dans le cas de la Suisse, les lois fédérales (et leurs messages), les ordonnances, les arrêtés fédéraux ont constitué la principale base sur laquelle nous nous sommes basés pour répondre aux indicateurs. Comme nous le verrons par la suite, le système fédéraliste suisse nous a toutefois parfois obligé à nous référer également à quelques réglementations et « mises en œuvre cantonales » (notamment en ce qui concerne les domaines de l'éducation, de l'accès à la nationalité et de la participation politique). Les documents officiels étudiés dans le cadre de la Suisse sont donc pour la plupart du temps des textes législatifs *fédéraux* et, dans une moindre mesure, cantonaux.

Au final, sur la base des scores attribués, la moyenne de chacun des sept domaines politiques est calculée. Pour cela, la démarche est la suivante : il y a 148 *indicateurs* (parfois constitués de *sous-indicateurs*) auxquels il est possible de répondre par trois options différentes (0, 50, 100). Ces indicateurs sont ensuite regroupés par *sous-domaines* et *domaines*. Ainsi, afin d'obtenir une moyenne de chaque domaine, il faut commencer par faire la moyenne des sous-indicateurs, puis des indicateurs (regroupement d'environ quatre à sept sous-indicateurs) et finalement la moyenne de domaine est obtenue par la moyenne des sous-domaines. Une *moyenne globale* est obtenue en faisant la moyenne des sept domaines.¹⁵ On obtient alors un tableau des possibilités qui sont offertes aux migrants afin qu'ils participent et prennent part à la société. « Le MIPEX permet de savoir dans quelle mesure tous les habitants d'un pays bénéficient sur le plan juridique de l'égalité des droits et obligations, ainsi que tout soutien répondant à leurs besoins spécifiques pour que l'égalité des chances soit une réalité » (Huddleston & Niessen 2011).

¹³ « Un indicateur politique est une question portant sur une composante spécifique de l'un des sept domaines politiques. » (Huddleston & Niessen 2011) (La liste complète des indicateurs se trouve dans le fichier Excel en annexe.)

¹⁴ La liste complète des documents pris en compte par le MIPEX est disponible à l'adresse suivante : <http://www.mipex.eu/methodology>.

¹⁵ Un graphique explicatif se trouve en annexe (Annexe 1).

L'outil MIPEX nous permet ainsi d'analyser les politiques d'intégration d'une manière systématique et, à travers les différents domaines étudiés, d'obtenir un portrait multidimensionnel des politiques d'intégration en Suisse. Il convient tout de même de préciser que cette approche n'est pas exhaustive. En effet, les politiques relatives aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne (CE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), les personnes en situation irrégulière, les demandeurs d'asile, les personnes admises provisoirement, ainsi que les travailleurs saisonniers ne sont pas pris en compte (sauf si cela est expressément précisé). L'accent est donc uniquement mis sur les ressortissants des pays tiers résidant légalement dans un pays.

5.1.2 MIPEX 1848-2014

Dans le cadre du stage effectué au Forum suisse pour l'étude des migrations, qui participe d'ailleurs depuis plusieurs années au projet MIPEX, le but était donc de reprendre la méthodologie que nous venons de décrire et de l'utiliser afin d'étudier l'évolution des politiques d'intégration suisses à travers le temps. Nous nous sommes ainsi basés sur la dernière version du questionnaire MIPEX utilisée pour l'édition de 2015 (Huddleston & Vankova 2015) et avons choisi de faire remonter cette étude jusqu'en 1848, date à laquelle l'Etat fédéral suisse a été créé.

Cette recherche portant sur une période de temps relativement importante, nous avons parfois légèrement adapté la marche à suivre. Voici donc les différentes étapes que nous avons suivi afin d'évaluer les politiques d'intégration suisses depuis 1848 sur la base du MIPEX.

Tout d'abord, il a fallu créer un tableau qui puisse contenir les sept domaines MIPEX (ainsi que les 148 indicateurs), pour les 166 années étudiées. Pour cela, nous avons choisi d'utiliser le programme Excel qui permet de créer et modifier facilement un tableau comprenant plus de 24'000 cellules.

Afin de se faire une idée du contexte dans lequel évoluent les politiques d'intégration en Suisse, nous avons ensuite mené des recherches bibliographiques portant sur le contexte historique suisse de ces 166 années. Nous avons ainsi lu de nombreux ouvrages historiques retraçant l'évolution de la Suisse depuis le début du 19^e siècle, des ouvrages spécifiques à la problématique des migrations dans une optique historique, des articles scientifiques, de presse, etc. Cela nous a permis de nous faire une première idée générale du contexte dans lequel s'inscrit cette recherche.

A partir de cette première étape de recherche bibliographique, nous avons ensuite effectué des recherches plus précises afin de trouver les sources juridiques nécessaires pour répondre aux indicateurs MIPEX. Pour cela, nous avons procédé en deux temps : premièrement, à partir des ouvrages traitant des migrations en Suisse lus au préalable, nous avons listé les sources juridiques nous semblant importantes et les avons récoltées. Deuxièmement, sur la base de ces

premières sources, nous avons élargi la recherche en relevant les modifications survenues depuis la création de chacune des lois. Le Recueil officiel du droit fédéral, le Recueil systématique et la Feuille fédérale collectés sur le site de la Confédération sont d'ailleurs très utiles à cet égard vu qu'ils nous permettent d'observer une chronologie et une liste des modifications de toutes les lois existantes en Suisse.

Après avoir récolté nos sources et documentations, nous nous sommes intéressés à l'étape de la « récolte des données », c'est-à-dire le choix des scores pour chaque indicateur. Pour cela, nous avons suivi les trois étapes suivantes : (a) lecture du texte juridique sans entrer dans les détails afin de comprendre son sens téléologique, (b) voir dans quel contexte historique il est apparu et a été créé, et (c) se référer à un outil de base pour sa compréhension : le message de la loi¹⁶. Une dernière étape pour l'analyse des lois aurait été celle de regarder la jurisprudence liée à chaque loi. Cependant, nous avons fait le choix de ne pas nous y référer pour deux raisons : premièrement, l'indice MIPPEX portant essentiellement sur la réglementation de l'intégration au niveau fédéral et sur sa mise en pratique que dans de rares cas, nous avons décidé de nous concentrer exclusivement sur les lois et leurs messages. Deuxièmement, cette étude portant sur un nombre important d'années, l'analyse de la jurisprudence aurait constitué une part de travail conséquente. Nous avons donc décidé de nous centrer sur les conditions-cadres de l'intégration. Finalement, afin de pouvoir justifier nos choix de score, nous avons également dû créer un fichier nous permettant de référencer les sources utilisées pour chaque indicateur et de brièvement expliciter nos choix. Ces différentes étapes, que nous avons essayé de suivre d'une manière rigoureuse, nous ont donc permis de répondre à chaque indicateur et de lui attribuer un score entre 0, 50 et 100.

5.1.2.1 Problèmes rencontrés

L'analyse historique des politiques d'intégration suisses à travers la méthodologie spécifique du MIPPEX a parfois généré des problèmes et/ou des interrogations. Voici donc les principales difficultés auxquelles nous avons dû faire face dans le cadre de la récolte des données.

Tout d'abord, comme expliqué précédemment, nous avons débuté ce projet par un important travail de recherches bibliographique et récoltes de documents. La principale problématique a ainsi été de savoir gérer une grande quantité de documentation. Il s'agissait en effet de classer des documents issus de toute part – internet, ouvrages, articles scientifiques, articles de journaux, archives trouvées sur internet ou à la bibliothèque, textes de loi, recueils de lois, etc. – de s'y retrouver facilement et de tous les parcourir afin d'établir s'ils étaient utiles ou pas. Cette masse de documentation était d'autant plus importante que nous avons récolté des documents dans les trois langues nationales (allemand, français et italien). Il n'a donc pas été

¹⁶ Les débats parlementaires auraient également pu être utiles pour la compréhension des lois. Nous avons cependant décidé de ne pas nous y référer et de nous concentrer sur les messages.

évident de ne pas se disperser et de partir dans tous les sens ; un aspect important est en effet de savoir s'arrêter dans ces recherches bibliographiques. Le programme EndNote, logiciel de gestion bibliographique, nous a d'ailleurs été grandement utile pour répertorier tous les documents pertinents ; notamment les sources juridiques que nous avons classé par ordre chronologique, nous facilitant ainsi le travail. Sur la base de cette liste, nous avons en outre créé une chronologie « juridique » nous permettant d'avoir un aperçu rapide sur les sources disponibles et leur évolution.

Le point principal lié à la recherche bibliographique reste cependant celui des documents et informations *disponibles*. En effet, comme nous le verrons par la suite, jusqu'au début de la Première Guerre mondiale environ, ceux-ci sont relativement rares. Le contexte historique de l'époque a certainement fait que des lois spécifiques aux étrangers n'étaient pas nécessaires. A cela s'ajoute d'ailleurs le fait que l'autorité de la Confédération était limitée et que les cantons et communes pouvaient pour la plupart du temps gérer leurs propres affaires. Nous ne disposions donc que de très peu de sources juridiques à proprement parler pour cette période. Afin de toute de même pouvoir percevoir la *tendance* des politiques d'intégration à cette époque, nous avons donc cherché à trouver des documents nous permettant de répondre à certains indicateurs. Pour cela, nous nous sommes principalement référés à des thèses publiées à cette époque et relatant, d'une manière parfois très détaillée, les pratiques à l'égard des étrangers dans les différents cantons. Si dans les dernières années nous pouvons parler d'une « frénésie législative » à l'égard du domaine de la migration (voir chapitre 6.1.3), cela n'était donc de loin pas le cas au 19^e siècle. Il a donc fallu s'adapter à la disponibilité des sources juridiques pour pouvoir effectuer cette recherche.

Comme nous l'avons déjà brièvement énoncé, nous avons également rencontré des difficultés liées au contexte particulier de la Suisse : le fédéralisme, c'est-à-dire une répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes. Alors que le MIPEX ne nécessite qu'un seul score par indicateur (et ne prend en compte que les réglementations au niveau fédéral), il arrive en effet parfois que les résultats pour un indicateur varient d'un canton à l'autre, selon les diverses pratiques existantes. Afin de contourner cette problématique, nous avons suivi la logique suivante.

(a) Si une loi existe au niveau fédéral, mais que les cantons gardent une grande marge de manœuvre et que les pratiques varient ainsi fortement, nous avons décidé de nous référer exclusivement au cadre légal fédéral. Le domaine de l'accès à la nationalité est particulièrement parlant à ce sujet. Le processus de naturalisation se fait sur trois niveaux : communal, cantonal et fédéral. Si l'acquisition de la nationalité suisse est réglée au niveau fédéral, ce sont en effet les communes et les cantons qui définissent leurs propres conditions d'acquisition de la nationalité suisse. Les modalités d'octroi de la nationalité peuvent donc considérablement varier d'un

canton à l'autre, et d'une commune à l'autre. Chaque indicateur MIPEX ne requérant qu'une seule réponse (et non plusieurs comme nous pourrions le faire avec cette multitude de pratiques), nos réponses se basent essentiellement sur le cadre légal fédéral, et non cantonal ou communal. A noter en effet que face à une interprétation difficile de certains articles de loi, la mise en œuvre cantonale nous a parfois permis d'*orienter* notre réponse.

(b) Si, au contraire, il n'existe aucune loi fédérale au sujet d'un certain domaine et que celui-ci est uniquement géré par les cantons, nous avons tenté de faire une « moyenne » des pratiques existantes. Il ne s'agissait alors pas d'effectuer une moyenne arithmétique (ex.: $\frac{a+b+c}{3}$), mais plutôt d'évaluer les diverses pratiques existantes et d'en extraire une *tendance générale*. La « moyenne » des pratiques existantes est donc clairement subjective. Deux domaines MIPEX nous servent ici d'exemple. Le système éducatif suisse obligatoire relève par exemple de la compétence des cantons.¹⁷ Comment faire alors dans le cadre du MIPEX pour obtenir un seul score, alors qu'il existe bien 26 pratiques ? Dans le cas précis de l'accès à l'éducation, nous avons opté pour deux solutions : d'une part, dès 1972, nous nous sommes référés aux recommandations de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), que nous avons considéré comme étant des documents officiels traitant du domaine de l'éducation en Suisse et regroupant tous les cantons. D'autre part, malgré le fait que cela ne concerne que 15 cantons, nous avons décidé de considérer le concordat HarmoS¹⁸ comme une harmonisation du système éducatif suisse s'étendant à toute la Suisse. Le domaine de la participation politique est également touché par ce système suisse particulier : chaque commune et canton est en effet libre d'octroyer, ou pas, des droits politiques à ses citoyens. Ainsi, il a fallu encore une fois généraliser certaines pratiques à toute la Suisse pour pouvoir répondre aux indicateurs MIPEX. Cela concerne notamment le sous-domaine des « droits électoraux », traitant des droits de vote et d'élection au niveau fédéral, cantonal et communal. Aussi, dès que deux cantons accordaient des droits politiques aux étrangers, nous avons opté pour le score 50 et avons estimé que ces droits s'étendaient à certains cantons ou communes de la Suisse.

Le fédéralisme suisse implique donc quelques complications quant à l'utilisation de l'outil MIPEX, que l'on a cependant décidé de contourner en prenant parfois en considération les réglementations et pratiques cantonales. Il faut donc être conscient que certains résultats de cette étude sont « généralisés » et que les pratiques en matière de politiques d'intégration diffèrent à maintes fois d'un canton à l'autre. A ce sujet, la subjectivité du chercheur peut donc

¹⁷ La scolarité postobligatoire est quant à elle communément gérée par la Confédération et les cantons.

¹⁸ Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire, entré en vigueur en 2009.

également être questionnée. Dans notre cas, nous avons en effet dû prendre quelques décisions qui ont certainement un impact important sur les résultats obtenus.¹⁹

Le principal problème lié aux calculs à effectuer s'est ensuite présenté lors d'un manque de données. En effet, les données disponibles relatives aux politiques d'intégration suisses n'ont fait qu'augmenter au fil du temps. Entre 1848 et les années 1960, certaines données n'étaient ainsi pas disponibles, voire inexistantes. En tenant compte de cela, il a donc fallu trouver des formules nous permettant tout de même d'effectuer des calculs. Pour chaque étape des calculs (moyennes des indicateurs, sous-domaines, domaines et moyenne globale), nous avons dû adapter la formule pour qu'elle ne prenne pas en compte les cellules « vides », c'est-à-dire sans données.²⁰ Les moyennes ont donc été calculées de la manière suivante : dans le cas de la moyenne des indicateurs ou sous-domaines, la moyenne était calculée uniquement sur la base des chiffres disponibles. Ainsi, par exemple, si uniquement deux données sur sept étaient disponibles, la moyenne prenait en compte uniquement ces deux données ; les cinq cellules restantes n'étant pas prise en compte dans le calcul ($\frac{a+b}{2} \neq \frac{a+b}{7}$). Dans le cas de la moyenne des domaines et de la moyenne globale (ensemble de la moyenne de tous les domaines), le calcul était quelque peu différent. Ainsi, la moyenne des domaines était calculée uniquement si deux moyennes de sous-domaines étaient disponibles. La logique des cellules vides restait en outre valable : uniquement les données disponibles étaient prises en compte dans le calcul d'une moyenne.²¹

5.1.3 Réflexions au sujet de la méthodologie MIPEX

Tout au long de la récolte des données, nous avons également eu l'occasion à plusieurs reprises de questionner l'outil MIPEX. L'analyse des politiques d'intégration à travers une approche basée sur des chiffres étant nouvelle pour nous, il a en effet fallu adopter un nouveau regard et de nouveaux réflexes. De nombreux aspects liés à cette méthodologie nous ont donc interpellés. Tout d'abord, les scores MIPEX nous ont semblé quelque peu rigides. Comme expliqué précédemment, un seul score parmi trois proposés (0, 50, 100) peut être attribué à chaque indicateur. Il n'était donc pas toujours évident de « mesurer » une politique d'intégration uniquement sur la base d'un « score », sans pouvoir entrer dans les détails et développer ses spécificités.

Deuxièmement, la portée « généraliste » de l'outil MIPEX se ressent parfois. En effet, si à l'origine il était uniquement destiné aux Etats membres de l'Union européenne, il s'étend aujourd'hui à de nombreux autres pays, dont fait partie la Suisse. Certains indicateurs ne nous semblent donc pas

¹⁹ Cet aspect sera approfondi ci-dessous, au chapitre 5.1.3, dans le cadre d'une discussion au sujet de la méthodologie MIPEX.

²⁰ A noter que dans le tableau Excel, les « N » ou « #N/A » signifient qu'il n'y a pas de données.

²¹ Pour un aperçu graphique de cela, se référer à l'Annexe 1.

forcément pertinents dans le contexte suisse, d'autant plus si on l'analyse depuis le 19^e siècle. A ce sujet, il nous semble donc important de souligner que les indicateurs que nous avons décidé d'utiliser dans le cadre de ce travail – qui d'autant plus proviennent de la dernière version du MIPEX (Huddleston & Vankova 2015) – s'appliquent parfois difficilement à des contextes antérieurs. Nous pensons par exemple aux indicateurs se basant sur des droits liés à la Convention européenne des droits de l'homme (ex. : interdiction de discrimination, droit à la liberté d'expression, liberté de réunion et d'association, droit à un procès équitable, etc.) ; des droits qui n'existaient donc pas encore 100 ans auparavant ! Nous nous sommes donc également interrogés au sujet de la représentativité des données dans le cadre de l'étude MIPEX 1848-2014. En effet, jusqu'aux années 1960 environ, il n'est pas rare que de nombreuses données ne soient pas disponibles ou soient tout simplement inexistantes ; les moyennes des sous-domaines ne calculant alors que deux ou trois scores comme expliqué précédemment. Comme nous le verrons par la suite, il arrive parfois que les résultats soient un peu éloignés de la « réalité » du droit à l'égard des étrangers.²²

En outre, il nous semble nécessaire de relever la perspective normative de cet outil qui tente d'établir et de mesurer ce qu'est une « bonne politique d'intégration » ou une « mauvaise politique d'intégration » sur la base de standards européens et internationaux. A noter d'ailleurs que si à ses débuts le MIPEX ne comprenait que 15 Etats-membres de l'Union européenne, il en regroupe désormais 37 (dont l'Arménie, les Etats-Unis ou encore la Corée du Sud). Il convient donc d'être conscient de cette perspective normative et d'appréhender cet outil d'une manière critique.

Enfin, la marge d'appréciation du chercheur effectuant l'analyse des conditions d'intégration d'un pays mérite également d'être questionnée. En effet, comme nous l'énoncions précédemment, alors que la réponse à certains indicateurs est évidente, d'autres le sont moins et nécessitent parfois une « interprétation personnelle » des lois et des réglementations (notamment dans le cadre d'un système fédéraliste où il est parfois nécessaire de généraliser un résultat). Il nous semble donc important de ne pas faire un amalgame entre (a) une approche basée sur des chiffres et (b) des résultats « objectifs ». Bien que les données soient sous forme de scores ou de moyennes, c'est-à-dire des chiffres, l'analyse de document qui est préalablement effectuée afin de d'établir les scores reste du domaine de la subjectivité du chercheur. Il convient donc d'être attentif au fait que nous avons *chiffré un contenu*, et que l'attribution de scores contient donc inévitablement une part de subjectivité de notre part. Nous avons d'ailleurs tenté d'être le plus transparent à ce sujet en expliquant au mieux nos choix. Cela renvoie au chapitre précédent concernant la gestion des données et l'explication des résultats par écrit.

²² Au sujet de la représentativité des données, la pondération des domaines MIPEX peut également être questionnée. Cette problématique étant discutée dans le cadre de notre partie analytique, nous renvoyons donc au chapitre 6.3.3 pour un approfondissement.

Au final, la principale limite de ce travail nous semble être le fait que notre analyse des politiques d'intégration se base principalement sur les réglementations fédérales et ne prenne que rarement en compte la *mise en pratique* de ces conditions cadres. Il faut donc être conscient que nos résultats se concentrent essentiellement sur un « niveau » des politiques d'intégration suisse, c'est-à-dire les réglementations *fédérales* ; et ne pourraient être complets qu'avec la prise en compte du deuxième « niveau », la mise en pratique au niveau cantonal.

Toutefois, malgré ces quelques réflexions et remarques, nous estimons que le MIPEX reste un outil très intéressant et pertinent pour analyser l'*évolution* des politiques d'intégration. Les principales *tendances* des politiques d'intégration suisse ont ainsi pu être mises en avant et être étudiées. En outre, nous estimons que la méthodologie MIPEX basée sur des scores permet également de comparer différents pays sur des domaines précis ; ce qui n'est pas forcément évident à faire avec des recherches purement descriptives et historiques.

5.2 Analyse des données

Afin de procéder à l'analyse des données obtenues grâce à l'outil MIPEX, nous avons tout d'abord créé des graphiques nous permettant d'avoir un premier aperçu « visuel » et concret de l'évolution des politiques d'intégration en Suisse. Cette étape nous a ainsi permis de distinguer les différentes phases de cette évolution et d'observer également les diverses tendances inclusives et exclusives des sept domaines politiques étudiés par le MIPEX.

Après cette « avant-première » étape, nous avons commencé par parcourir tout le matériel théorique récolté au préalable. Nous avons ainsi repris les nombreux ouvrages et articles traitant notamment des politiques migratoires et d'intégration suisses dans une optique historique, ainsi que les textes relatifs à notre cadre théorique, et avons relevés les citations et mots-clés nous semblant importants pour notre analyse. Cette première étape d'*analyse globale* (Flick 2009) nous a permis d'avoir une vue d'ensemble du contexte historique dans lequel s'inscrivent nos résultats (ainsi que leur évolution) et de voir émerger les aspects déjà soulignés et/ou questionnés par les auteurs.

La logique que nous avons ensuite suivi afin de poursuivre l'analyse de nos données se caractérise par une démarche que l'on pourrait qualifier d'inductive. En nous inspirant des méthodes de la Grounded Theory de Glaser et Strauss (Glaser 1978, 2005; Glaser & Strauss 1967), nos données empiriques nous ont en effet permis de dégager de nouveaux éléments de réponse, catégories d'analyse ou pistes théoriques. Toutefois, nous tenons à préciser que nous nous sommes tout d'abord basés sur des premières « catégories d'analyses » ou prémisses préalablement établies (c'est-à-dire les divers questionnements inclus dans notre question de recherche) afin de déduire certaines de nos explications (Guillemette 2006). Les données obtenues nous ont donc permis de répondre à des questions de recherche basées sur un cadre

théorique déjà existant ; nos « conclusions » résultant dès lors de celui-ci. Nous insistons donc sur le fait que nous nous sommes *inspirés* de la Grounded Theory car nous ne l'avons en effet pas suivie à la lettre, mais en avons retenu les grandes lignes afin de l'adapter à notre travail et créer notre propre démarche.

Afin de mener à bien l'analyse de nos données, nous avons ainsi opté pour un « codage théorique ». Comme l'explique Flick (2009: 307), « the first step aims at expressing data and phenomena in the form of concepts. For this purpose, data are first disentangled (« segmented ») » ; c'est ce qu'on nomme l'étape du *open coding*. Cette première étape n'a cependant pas été nécessaire, les « codes » étant déjà fournis par le questionnaire MIPEX :

Figure 1 : Domaines et sous-domaines MIPEX

Domaines	Sous-domaines	
1) Accès au marché du travail	1a) Accès 1b) Accès aux services d'accompagnement de droit commun	1c) Accompagnement ciblé 1d) Droit des travailleurs
2) Regroupement familial	2a) Admissibilité 2b) Conditions d'acquisition du statut	2c) Sécurité du statut 2d) Droits associés au statut
3) Accès à l'éducation	3a) Accès 3b) Ciblage des besoins	3c) Nouvelles possibilités 3d) Education interculturelle
4) Participation politique	4a) Droits électoraux 4b) Libertés politiques	4c) Organismes consultatifs 4d) Politiques de mise en œuvre
5) Résidence de longue durée	5a) Admissibilité 5b) Conditions d'acquisition du statut	5c) Sécurité du statut 5d) Droits associés au statut
6) Accès à la nationalité	6a) Admissibilité 6b) Conditions d'acquisition	6c) Sécurité du statut 6d) Double nationalité
7) Non-discrimination	7a) Définitions et concepts 7b) Domaines d'application	7c) Mécanismes de contrainte 7d) Politiques d'égalité

La deuxième étape du codage théorique consiste en la mise en relation de ces codes ; l'idée étant de former des catégories (*axial coding*). En parcourant les 148 indicateurs MIPEX, nous avons constaté quelques « redondances » quant aux sous-domaines (et sous-indicateurs) présents dans chaque domaine.²³ Nous avons donc décidé de déstructurer les domaines et sous-domaines MIPEX pour obtenir trois nouvelles catégories (regroupant ces « répétitions »), que nous nommons « dimensions » : (a) conditions de séjour et d'établissement, qui regroupe les indicateurs relatifs aux conditions d'admissibilité et d'acquisition de certains statuts (autorisation de séjour, d'établissement et regroupement familial) ; (b) conditions d'accès à des droits et ressources, regroupant les indicateurs traitant des droits associés à chaque statut, la question de la sécurité du statut ou encore les mesures mises en place contre la discrimination ; (c) conditions d'accès à la nationalité, qui reste inchangé par rapport au domaine MIPEX. Nous

²³ La problématique de l'accès à la scolarité est par exemple abordée dans le domaine de l'accès à l'éducation, mais également dans les domaines de l'accès au marché du travail, du regroupement familial et encore de l'accès à la résidence de longue durée. Ruedin (2011) constate d'ailleurs que, dû à certaines redondances, certains indicateurs pourraient être supprimés.

obtenons au final les catégories et sous-catégories suivantes (certains sous-domaines MIPEX se retrouvent dans plusieurs dimensions ou sous-dimensions) :

Figure 2 : Nouvelles dimensions et sous-dimensions

NOUVELLES DIMENSIONS ET SOUS-DIMENSIONS		DOMAINES ET SOUS-DOMAINES MIPEX REGROUPES
A) Conditions de séjour et d'établissement		1) Accès au marché du travail 1a) Accès (au marché du travail) 1b) Accès aux services d'accompagnement de droit commun 1c) Accompagnement ciblé
		2) Regroupement familial 2a) Admissibilité 2b) Conditions d'acquisition du statut
		5) Résidence de longue durée 5a) Admissibilité 5b) Conditions d'acquisition du statut
B) Conditions d'accès à des droits et ressources	B1) Droits économiques	1) Accès au marché du travail 1d) Droits des travailleurs
	B2) Droits sociaux	2) Regroupement familial 2d) Droits associés au statut 5) Résidence de longue durée 5d) Droits associés au statut
		3) Accès à l'éducation 2) Regroupement familial 2d) Droits associés au statut 5) Résidence de longue durée 5d) Droits associés au statut
	B3) Droits politiques	4) Participation politique
	B4) Droits civils	2) Regroupement familial 2c) Sécurité du statut 5) Résidence de longue durée 5c) Sécurité du statut
7) Non-discrimination		
C) Conditions d'accès à la nationalité		6) Accès à la nationalité

Il convient de préciser que cette deuxième étape nous a également amené à consulter la littérature concernant le sujet de notre recherche afin de nous aider à classer les codes en catégories (ou dimensions). Cette manière de procéder se rapproche de l'analyse de contenu proposée par Mayring, citée par Flick (2009: 323-328). Certains textes de notre cadre théorique (ex.: Ataç & Rosenberger 2013a; Castles et al. 2002; Mackert 1999; Wimmer 1996) nous ont notamment orienté pour la création de nos catégories d'analyses, mais surtout pour la division des sous-domaines MIPEX afin de créer nos sous-dimensions (droits économiques, sociaux, etc.). Sur la base de « codes » déjà existants (MIPEX), nous avons donc dégagé de nouveaux éléments de réponse quant à la problématique de cette étude.

Enfin, la troisième étape du *selective coding* nous a permis d'atteindre un niveau encore plus élevé d'abstraction (Flick 2009: 312). Il s'agit en effet d'intégrer la théorie et de la peaufiner. Nous avons donc tenté de mettre en relation les différentes catégories (ou dimensions) à des

concepts ou approches théoriques pour créer une « histoire ». Comme le souligne Flick (2009: 312), « the analysis goes beyond [the] descriptive level when the *story line* is elaborated – a concept is attached to the central phenomenon of the story and related to the other categories. » C'est donc par un principe de « comparaison » constante entre les résultats de notre analyse et nos données empiriques que nous avons pu valider notre analyse et l'ajuster continuellement. C'est ce que Glaser et Strauss nomment la « méthode comparative continue » (*constant comparative method*) (Guillemette 2006: 40).

PARTIE IV

ANALYSE DES DONNEES

6 LES POLITIQUES D'INTEGRATION SUISES ENTRE 1848 ET 2014

A travers l'étude de sept domaines politiques – accès au marché du travail, regroupement familial, accès à l'éducation, participation politique, accès au permis à long-terme, accès à la nationalité et mesures contre la discrimination – l'outil MIPEX nous a permis d'analyser les politiques d'intégration suisses dans une perspective historique et multidimensionnelle. Le but de ce travail étant de percevoir *l'évolution du cadre politique et juridique suisse relatif à l'intégration structurelle des migrants depuis 1848*, nous avons ainsi tenté de faire ressortir le potentiel d'inclusion des politiques suisses à travers le temps. Le choix de la période 1848-2014 s'explique par l'importance de l'année 1848 qui voit la Suisse se doter d'une Constitution et devenir ainsi un Etat fédéral moderne. Rappelons en outre que nous utilisons l'expression « politiques d'intégration » pour désigner les réglementations mises en place au niveau fédéral (et cantonal dans une moindre mesure) en Suisse depuis 1848 posant les conditions de l'inclusion ou exclusion des étrangers (plus précisément ressortissants d'Etats-tiers) en situation régulière.

A noter que, comme cela sera explicité par la suite, la catégorie « ressortissants d'Etats-tiers » prend une signification particulière dans le cadre de ce travail. En effet, cette catégorie n'existe à proprement parler que depuis la signature le 21 juin 1999 de l'accord sur la libre circulation des personnes distinguant les ressortissants des Etats européens et de l'AELE d'une part et des Etats tiers de l'autre. Notre intérêt se portant sur l'évolution des politiques d'intégration depuis 1848 et les indicateurs MIPEX se basant uniquement sur les ressortissants d'Etats tiers, nous avons donc dû adapter le contenu de cette catégorie. Aussi, dans le cadre de ce travail, les « ressortissants d'Etats-tiers » désignent également les ressortissants d'Etats n'ayant conclu aucun accord, traité ou convention avec la Suisse.

La présentation de nos résultats se fera en trois temps : tout d'abord, dans un premier chapitre (6.1), l'accent sera mis sur l'évolution générale des politiques d'intégration en Suisse. Il s'agira alors de voir comment celle-ci se caractérise depuis 1848 et dans quel contexte historique ces politiques évoluent. A partir de ces premières « bases » de l'évolution des politiques d'intégration suisses, nous nous pencherons ensuite plus en détail sur l'évolution des *conditions* de l'intégration structurelle en Suisse (6.2), afin de voir quels sont les mécanismes qui permettent aux étrangers de participer à la structure du système social suisse. Pour cela, nous procéderons à la présentation des résultats en suivant les trois dimensions précédemment établies : conditions de séjour et d'établissement (6.2.1), conditions d'accès aux droits économiques, sociaux, politiques et civils (6.2.2), et conditions d'accès à la nationalité (6.2.3). Cela nous permettra en outre d'analyser l'évolution générale des politiques d'intégration d'une manière multidimensionnelle et de voir comment chaque dimension contribue à cette évolution.

Le chapitre 6.3 nous permettra de lier nos résultats à notre cadre théorique afin de pouvoir observer d'une manière plus abstraite les diverses dynamiques d'inclusion et d'exclusion qui sous-tendent l'évolution du cadre politique et juridique suisse relatif à l'intégration structurelle des migrants depuis 1848. Finalement, dans un dernier chapitre (6.4), nous tenterons de proposer une explication de l'évolution générale des politiques d'intégration que nous avons observé dans le cadre de ce travail.

Ce chapitre d'analyse, que nous avons volontairement divisé en quatre parties distinctes, a donc pour objectif de partir des résultats MIPEX au sens stricte du terme – c'est-à-dire les données « brutes » nous permettant d'observer l'évolution générale des politiques d'intégration suisse –, pour ensuite petit-à-petit en sortir et atteindre un niveau d'abstraction plus élevé. Les sous-chapitres 6.2 et 6.3 ont donc chacun pour but d'approfondir et expliciter le chapitre les précédents, pour au final sortir du simple outil MIPEX et proposer une analyse basée sur l'approche de la « fermeture sociale ». Le chapitre 6.4 sert quant à lui à synthétiser notre analyse et à proposer une ouverture aux résultats obtenus.

Rappelons finalement que ce travail met uniquement l'accent sur les ressortissants des pays tiers en situation *régulière* en Suisse et ne porte donc pas sur le domaine de l'asile et les personnes en situation irrégulière. Les nombreuses modifications de la loi fédérale sur l'asile ne sont donc pas prises en compte dans la chronologie des politiques d'intégration.

6.1 166 années de politiques d'intégration en Suisse : quelle évolution ?

6.1.1 Evolution générale

Cette recherche portant sur un laps de temps de 166 années, il n'est pas surprenant de noter une évolution effective des politiques d'intégration²⁴. Les résultats obtenus à travers la méthodologie MIPEX nous indiquent en effet une évolution de la moyenne globale²⁵ : celle-ci passe de 36,79% en 1848 à 43,74% en 2014 ; le score le plus bas étant atteint en 1973 (23,66%). La moyenne globale des politiques d'intégration suisses connaît donc de nombreuses fluctuations au long des 166 années, mais atteint aujourd'hui un score relativement proche de celui de 1848 (cf. Figure 3). On ne peut en conséquent pas parler d'une évolution « drastique », que ce soit en termes négatif ou positif.

Mais que signifient ces résultats et pourcentages selon « l'approche MIPEX » ? Comme nous l'expliquions précédemment, les scores MIPEX sont établis selon la logique suivante : le score de 0% est attribué à une pratique éloignée des standards européens ou internationaux

²⁴ La Figure 3 à la page 42 présente l'évolution du score global des politiques d'intégration suisse obtenu grâce à l'outil MIPEX (ligne rouge), ainsi que trois périodes marquant cette évolution : stabilité (1848-1920), durcissement (1921-1973) et amélioration (1974-2014). Le pourcentage de la population étrangère en Suisse est également mis en avant (ligne orange en traitillé). En outre, des éléments liés au contexte historique de ces 166 années permettent de situer l'évolution du score global MIPEX.

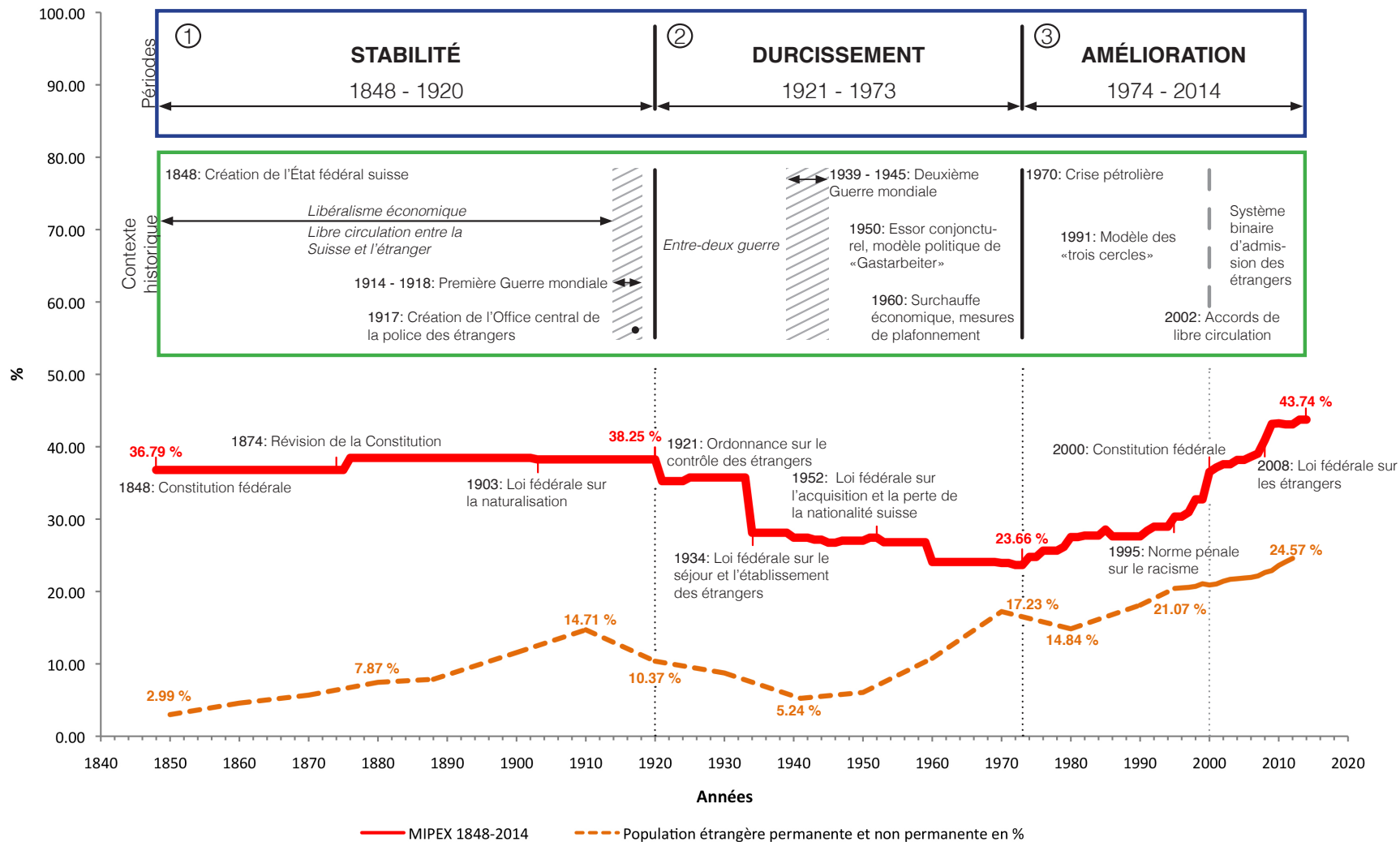
²⁵ La moyenne globale est obtenue en calculant la moyenne des scores des sept domaines MIPEX.

d'égalité de droit et de traitement, le score de 50% est attribué lorsque une politique se situe à mi-chemin des standards les plus élevés et 100% est donné lorsqu'une politique satisfait aux standards les plus élevés. Cette logique s'appliquant en premier lieu aux indicateurs contenus dans chaque domaine est également valable pour le score global (ou moyenne globale) des politiques d'intégration. Avec un score global n'atteignant jamais les 50%, les politiques d'intégration suisses n'ont donc jamais atteint, et n'atteignent toujours pas les standards d'égalité de droit et de traitement établis par le MIPPEX sur la base de standards européens et internationaux. A titre d'indication, en 2011, sur un total de 31 pays, la Suisse se situait au 23^e rang, derrière par exemple la France (51%), l'Allemagne (57%) ou l'Italie (60%). Avec un score de 43%, la Suisse se plaçait donc relativement loin derrière la moyenne européenne de 52% et la Suède, pays ayant le score le plus élevé (83%) (cf. Annexe 5).²⁶

Malgré cela, il nous semble important de relever que la tendance générale des politiques d'intégration en Suisse est à l'amélioration et est donc clairement positive. En effet, nous constatons que depuis la moitié des années 1970 environ la moyenne globale ne fait qu'augmenter, passant ainsi de 24,78% en 1974 à 43,74% en 2014.

²⁶ A noter qu'il nous est possible de comparer les pratiques de la Suisse en matière de politiques d'intégration à d'autres pays uniquement depuis la moitié des années 1990 (voir MIPPEX I, II et III, et Cunningham, K. et al. 2012); des études concernant d'autres pays impliquant la méthodologie MIPPEX et portant sur une période antérieure n'ayant à notre connaissance pas été effectuées.

Figure 3 : Evolution des politiques d'intégration suisses, 1848-2014



* Les chiffres concernant l'évolution de la population étrangère proviennent de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

6.1.2 Les politiques d'intégration en Suisse depuis 1848 : une évolution en trois étapes

L'évolution des politiques d'intégration suisses sur la période 1848-2014 s'articule en trois phases distinctes : une première s'inscrivant entre 1848 et 1920 et se caractérisant par une forte stabilité, une deuxième période (1921-1973) marquée par une baisse relativement importante de la moyenne globale, et une troisième et dernière période démarrant dès 1974 et continuant jusqu'en 2014 lors de laquelle la moyenne globale ne fait qu'augmenter. Ce sous-chapitre nous sert donc à présenter ces trois phases d'évolution, ainsi que le contexte historique dans lequel elles s'inscrivent. Il nous semble en effet important d'évoquer les événements historiques et/ou textes juridiques ayant eu une influence sur les politiques d'intégration. Comme le soulignent en effet Arlettaz & Arlettaz (2004: 10), « l'approche chronologique permet de mettre en évidence l'origine et l'élaboration de la politique d'immigration et d'intégration des étrangers en Suisse. »

Il convient cependant de souligner que notre séparation en trois périodes se base exclusivement sur les données MIPEX, c'est-à-dire sur les scores obtenus dans le cadre de cette étude, et non sur des événements historiques précis ou des catégories déjà existantes²⁷. Les divisions que nous avons effectuées doivent donc être *directement* reliées aux réglementations, c'est-à-dire aux lois étudiées, mais ne peuvent être reliées que d'une manière *indirecte* au contexte historique. Si des corrélations entre la moyenne globale des politiques d'intégration et le contexte historique semblent évidentes, ce ne sont alors que des « suppositions » de notre part. Nous ne pouvons en effet en aucun cas lier *directement* les résultats obtenus dans cette recherche à des événements historiques précis ; ce sont par contre les sources juridiques que nous avons étudiées qui découlent du contexte historique. Il faut donc être attentif au fait qu'il faut faire un va-et-vient constant entre les sources juridiques, les scores MIPEX obtenus et le contexte historique dans lequel ils s'inscrivent ; le contexte ayant une influence sur l'élaboration des lois, définissant à leur tour nos scores, que nous pouvons finalement tenter de lier au contexte historique pour mieux les appréhender.

6.1.2.1 1848-1920 : libre circulation et libéralisme économique

La première phase de l'évolution des politiques d'intégration en Suisse s'inscrit entre 1848 et 1920. Elle se caractérise par une très forte stabilité, le score global n'évoluant que de 1,46% en 72 années (36,79% en 1848, 38,25% en 1920). Afin de comprendre cela, il est nécessaire de souligner quelques aspects relatifs au contexte historique de cette époque. Nous procéderons pour cela en deux temps : nous nous pencherons tout d'abord sur la période 1848-1913, se caractérisant notamment par la création de l'Etat fédéral suisse et un grand libéralisme économique, et ensuite sur la période marquée par la Première Guerre mondiale (1914-1920)

²⁷ Il est en effet intéressant de noter que notre analyse est par exemple proche de celle de Piguet (2009) distinguant également plusieurs phases dans l'histoire migratoire de la Suisse.

qui, comme nous le verrons, marque une profonde rupture dans la politique suisse à l'égard des étrangers.

1848-1913

1848 est une année importante pour la Suisse : elle voit en effet la naissance d'une Constitution fédérale et d'un Etat fédéral suisse. C'est alors le début d'une longue période se caractérisant par une libre circulation entre la Suisse et l'étranger. Comme l'explique en effet Delessert (1924: 300), « [la Suisse] s'engage avec un nombre particulièrement élevé de pays, tant en matière d'établissement et de séjour que de commerce. C'est de cette époque que date cette longue série de traités d'amitié et d'établissement qui fixent les conditions plus ou moins avantageuses dans lesquelles les ressortissants des Etats contractants peuvent résider, séjourner, exercer une industrie, trafiquer, acquérir des biens, etc. sans être soumis à des mesures tracassières. » Entre 1848 et 1914, la Suisse est ainsi liée à 19 autres pays²⁸ par des conventions de commerce et d'établissements. Les ressortissants des Etats avec qui la Suisse avait conclu un traité de commerce et d'établissement pouvaient donc s'établir et travailler en Suisse sans restrictions. Cependant, comme le soulignent par exemple M. Sauser-Hall (1921) ou Delessert (1924), si dans la théorie une distinction était faite entre les ressortissants des Etats contractants et non-contractants, *dans la pratique*, cette libre circulation s'étendait également à tout ressortissant d'Etats avec qui la Suisse n'avait pas de convention d'établissement. « [La division des étrangers en deux catégories distinctes] ne doit quand même pas faire oublier que si, avant l'apparition des ordonnances fédérales sur le contrôle et l'admission des étrangers, l'état de droit sans traité différait considérablement en théorie de l'état de droit avec traité, on ne faisait en somme aucune différenciation dans la pratique. Seules quelques législations cantonales prévoyaient des conditions d'admission un peu plus sévères ou prescrivaient le paiement de taxes de permis plus élevées pour les étrangers sans traité que pour les étrangers placés sous un régime contractuel » (Delessert 1924: 393). A noter encore, comme le souligne Delessert (1924: 319), que la plupart de ces traités d'établissement « (...) ont pour principe de placer les étrangers, en matière d'établissement, sur le même pied que les Suisses qui abandonnent leur canton d'origine et s'en vont résider dans un autre canton confédéré. » Les principes fondamentaux sur lesquels se base la réglementation relative à l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers sont donc les suivants : la liberté d'établissement et l'égalité de traitement avec les Confédérés établis hors de leur canton d'origine (Arlettaz & Arlettaz 2004).

²⁸ Ces pays sont les suivants : Allemagne (conventions signées en 1909, 1910), Autriche (1875), Belgique (1887), Bosnie-Herzégovine (1888), Chili (1897), Colombie (1908), Croatie (1888), Danemark (1875), Equateur (1888), Espagne (1879), Etats-Unis (1850), France (1882), Grande-Bretagne (1855), Italie (1868), Japon (1911), Liechtenstein (1874), Macédoine (1888), Pays-Bas (1875) et Yougoslavie (1888).

Voir « Liste des traités d'établissement », on <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/recht/niederlassungsvertraege-f.pdf> (consulté le 10 novembre 2014).

Comment expliquer un tel libéralisme vis-à-vis de l'étranger ? Une explication se trouve certainement si l'on s'intéresse à la situation démographique de la Suisse au début du 19^e siècle, qui connaît alors un solde migratoire négatif. Comme l'expliquent Arlettaz & Arlettaz (2004: 8) en se référant à l'émigration des Suisses, « tout au long du XIX^e siècle et jusqu'en 1914, les départs pour les pays d'Europe, en particulier pour la France, la Russie et ceux surtout pour les pays d'Amérique (Etats-Unis, Argentine, Brésil), constituent une proportion, par rapport à la population, supérieure à la moyenne européenne. Les causes de ce phénomène sont à rechercher en particulier dans la situation démographique, dans le surplus de population agricole et dans les crises économiques des années 1840 et 1880, puis dans les départs liés au développement du commerce et de l'industrie. » La Suisse du 19^e siècle est donc un pays d'émigration. De plus, le pourcentage de la population étrangère (permanente et non permanente) dépassant à peine les 3% en 1850 (Source : Office fédéral de la statistique), les étrangers ne sont en aucun cas considérés comme une « menace » et la Confédération ne met ainsi aucune restriction à leur entrée en Suisse, si ce n'est de posséder des documents d'identité attestant leur origine.

Le courant migratoire s'inverse toutefois dès la fin du 19^e siècle, la part de la population étrangère résidante en Suisse passant alors entre 1888 et 1910 de 7,9% à 14,7% (OFS). La présence de plus en plus importante d'étrangers est dès lors perçue comme un danger pour la société suisse : « les étrangers sont de plus en plus considérés comme les vecteurs d'idées et de mœurs nouvelles désignées comme non suisses. [...] Dans ce contexte, la « question des étrangers » prend une dimension nationale. Le débat sur leur présence au sein de la société suisse, sur les effets de cette présence, sur la politique d'intégration et d'immigration de la Suisse se généralise à partir de 1908 et renvoie directement à une interrogation sur les spécificités culturelles d'une identité helvétique mise en péril » (Arlettaz & Burkart 1988: 163). La liberté d'établissement liée aux accords bilatéraux n'est cependant pas remise en cause, la solution à la « question des étrangers » (également connue sous le nom d'*Überfremdung*) étant plutôt envisagée à travers la révision des dispositions légales sur la naturalisation. En effet, avant la Première Guerre mondiale, « [...] la politique d'assimilation des étrangers par leur naturalisation a été conçue comme la réponse nationale aux défis posés par la « question des étrangers » (Arlettaz & Burkart 1988: 176). Cela se retrouve d'ailleurs en 1903 lors de la révision de la loi fédérale sur la naturalisation, qui introduit une forme de *jus soli* restreint permettant à certaines catégories d'enfants de se faire naturaliser plus facilement.

1914-1921

Les chercheurs sont unanimes (Arlettaz & Arlettaz 1990, 2004; Arlettaz & Burkart 1988; Niederberger 2005) : l'éclatement du premier conflit mondial marque clairement une rupture en

ce qui concerne la politique suisse à l'égard des étrangers. Comme le souligne Arlettaz & Arlettaz (1990: 321), « [...] les années 1914-1920 comptent sans doute au nombre des plus importantes de notre histoire. »

De fait, le début de la guerre marque l'effondrement des traités d'établissement qui reliaient la Suisse aux pays étrangers, laissant « un grand vide dans l'appareil de réglementation de la politique d'immigration suisse » (Niederberger 2005: 260). La Suisse ne pratiquant d'ailleurs aucune politique nationale de surveillance des entrées avant 1914, les cantons, seules autorités compétentes en matière de contrôle de séjour et d'établissement, se retrouvent submergés et n'ont pas les moyens d'effectuer un contrôle efficace des entrées. Bien que cette situation reste tolérable quelques années, le Conseil fédéral décide en 1917 d'adopter une ordonnance centralisant la police à la frontière et le contrôle des étrangers. Les fondements de la nouvelle politique d'immigration suisse sont ainsi posés par l'Ordonnance du Conseil fédéral du 21 novembre 1917²⁹ qui instaure un Office central de police des étrangers (Arlettaz & Arlettaz 2004). Comme l'expliquent alors Arlettaz & Arlettaz (2004: 12), avec la rupture de 1917, « [...] il ne s'agit plus d'« assimiler » les étrangers, mais d'en contrôler les mouvements. » La Première Guerre mondiale provoque ainsi un renversement de la politique d'immigration et de naturalisation de la Suisse, ainsi que de la perception de l'« étranger » : « avec le renversement du système de représentation de la société nationale, une majorité des élites et des autorités considère progressivement que l'« assimilation » ne peut plus être considérée comme une conséquence de l'accès à la nationalité. Il en découle une volonté de réviser les conditions de la naturalisation qui sera de plus en plus fondée sur le principe de l'« assimilation » érigée en condition de l'accès à la citoyenneté suisse » (2004: 71). Deux aspects nous semblent donc importants d'être soulignés. Premièrement, la Première Guerre mondiale et la création de l'Office central de police des étrangers marquent le début de la surveillance de l'immigration en Suisse. Deuxièmement, ce premier conflit mondial annonce une profonde méfiance à l'égard des étrangers : « à un Etat fondé sur la « raison » et sur la « liberté » se substitue une raison d'Etat se justifiant par la nécessité de protéger l'identité de la patrie » (Arlettaz & Burkart 1988: 179).

Cette première phase de l'évolution des politiques d'intégration en Suisse se caractérise ainsi, comme nous venons de le voir, par une grande stabilité et ne connaît, à quelques exceptions près, aucune modification. Comment expliquer alors que le score global ne dépasse pas les 40% malgré ce grand libéralisme ? Une première explication pourrait se trouver dans le fait que les droits sociaux et politiques sont quasi inexistantes à l'époque. Or, justement, n'ayant que très peu de données à ce sujet, certains domaines politiques comme celui de l'accès à l'éducation ou des mesures contre la discrimination n'ont pas été pris en compte dans le calcul de la moyenne. Cette hypothèse ne nous semble donc pas valable. La réponse semble être plus

²⁹ Ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers du 21 novembre 1917 (RO 1917 989).

complexe que cela. Plusieurs critères entrent en jeu : tout d'abord, l'énorme manque de données lors de cette première période allant jusqu'en 1920 ne nous permet pas toujours d'avoir des résultats représentatifs. A titre d'exemple, nous n'avons ainsi pu répondre qu'à quatre indicateurs sur 18 pour le domaine de l'accès à la nationalité. De plus, les valeurs existantes prises en compte pour calculer ces moyennes sont très disparates : les taux relatifs aux conditions d'admission sont très élevés (conditions et modalités d'accès au marché du travail (90%), au regroupement familial (75%) ou encore au permis au long-terme (100%)), la moyenne pour le domaine de la participation politique extrêmement basse (environ 8%) et les valeurs disponibles pour le domaine de l'accès à la nationalité très rares. Certains scores étant très bons alors que d'autres ne le sont pas du tout, la moyenne globale est donc « moyenne » et pas forcément très représentative de la réalité du droit des étrangers de cette époque.

Enfin, il convient encore une fois de souligner le « continuum » entre contexte historique, élaboration de lois et scores MIPEX. Nous constatons en effet que la Première Guerre mondiale, c'est-à-dire les années 1914-1918, n'a aucun effet direct sur la moyenne globale des politiques d'intégration suisses ; celle-ci restant stable pendant toute cette période. Ce n'est qu'en 1921 et l'adoption de la troisième Ordonnance sur le contrôle des étrangers que des changements de scores apparaissent.

6.1.2.2 1921-1973 : entre-deux-guerres, essor conjoncturel et tentatives de plafonnement

La deuxième phase de l'évolution des politiques d'intégration se caractérise par un déclin constant de la moyenne globale : 35,25% en 1921, 23,66% en 1973. Connaissant une baisse de 11,6% sur une période de 52 années, on en déduit donc un net durcissement des politiques d'intégration. Nous distinguons toutefois deux périodes distinctes lors de cette deuxième phase : une première allant de 1921 jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale et se caractérisant par une forte tendance au durcissement des politiques d'intégration – provoquée notamment par l'entrée en vigueur de la première loi fédérale sur les étrangers ; et une deuxième période s'inscrivant entre 1946 et 1973 lors de laquelle la situation économique et démographique de la Suisse connaît d'importants changements et où la baisse de la moyenne globale est moins marquée.

1921-1945

L'adoption de la troisième Ordonnance sur le contrôle des étrangers le 29 novembre 1921³⁰ implique une première baisse de la moyenne globale des politiques d'intégration. Les changements sont principalement liés au domaine de l'accès au marché du travail. En effet, cette troisième ordonnance lie explicitement l'obtention d'un permis d'établissement à celle d'un

³⁰ Ordonnance sur le contrôle des étrangers du 29 novembre 1921 (RO 1921 829).

permis de travail.³¹ En outre, même en possession d'une telle autorisation, les étrangers font face à d'autres limitations, comme nous le verrons par la suite dans le chapitre concernant les droits économiques (6.2.2.1).

L'Ordonnance de 1921 n'annonce cependant que le début d'une période marquée par un durcissement juridique vis-à-vis des étrangers. En effet, l'adoption de l'article 69ter de la Constitution fédérale en 1924 accorde désormais une compétence législative à la Confédération (et non plus uniquement aux cantons) ; celle-ci a donc désormais le pouvoir d'édicter une loi sur le séjour et l'établissement des étrangers. Cela est chose faite en 1931, avec l'acceptation de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26 mars 1931³², entrée en vigueur en 1934. Comme l'explique Niederberger (2005: 255), « la LSEE est née des peurs qui caractérisent la période qui suit la Première Guerre mondiale ; et la peur dominante n'est pas seulement d'avoir à nouveau des effectifs étrangers élevés, tels qu'on les a connus avant la guerre mondiale, mais aussi que la police des étrangers n'ait pas assez de moyens pour se débarrasser des « étrangers indésirables ». » Cette loi est ainsi conçue dans le but de permettre à la Confédération de restreindre l'immigration, tout en maintenant une flexibilité nécessaire afin de répondre aux besoins du marché du travail. Aussi, « la loi instaure quatre types de permis dont l'octroi dépend du choix des autorités. Les cantons sont compétents pour les cas où la surpopulation n'est pas en jeu : autorisations de séjour temporaire aux saisonniers, mais pour un délai n'excédant pas neuf mois et dans les limites d'un éventuel contingent fixé par l'Office central de l'industrie, des arts et des métiers (OFIAMT). En revanche, les autorisations de séjour de longue durée, d'établissement ou de tolérance sont soumises à l'approbation de la police fédérale des étrangers. Pour se prononcer sur les demandes d'autorisation, les autorités tiennent compte non seulement de la situation du marché de l'emploi, mais aussi des intérêts moraux et économiques de la Suisse, ainsi que du degré de « surpopulation étrangère ». L'exercice d'une activité lucrative est subordonné à autorisation ; cette dernière est limitée au canton et interdit le changement d'emploi ou de profession » (Arlettaz & Arlettaz 2004: 100).

Une nouvelle « logique » voit ainsi le jour : contrôler, restreindre et décourager les étrangers à s'établir durablement en Suisse. Cela se retrouve dans l'évolution des scores MIPPEX : dès 1934, les conditions pour bénéficier du regroupement familial ou obtenir un permis à long-terme (c'est-à-dire d'établissement) connaissent un profond durcissement³³. Le moyenne globale des politiques d'intégration passe ainsi de 35,75% à 28,12% et connaît la chute la plus importante en 166 ans. Comme l'expliquent Arlettaz & Arlettaz (2004: 98), « [...] la question n'est plus

³¹ A noter qu'« établissement » comprend à l'époque les autorisations d'établissement, ainsi que les autorisations de séjour prolongées pour une activité lucrative qui s'exerce pendant plus de huit jours. Voir notamment le Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'arrêté du Conseil fédéral du 7 décembre 1925 portant modification sur l'ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers, du 8 février 1926, *FF*, 1926, I, pp. 355.

³² Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931.

³³ Nous aborderons ces durcissements d'une manière plus détaillée dans le chapitre 6.2.1 dédié spécifiquement à l'évolution des conditions de séjour et d'établissement.

d'entraver la libre circulation des personnes, mais de décourager et de contrôler strictement l'établissement. Les étrangers sont donc désormais classés en fonction d'un nouveau critère distinctif, entre candidats et non-candidats à l'établissement. Les notions de séjour et d'établissement, jusqu'alors secondaires, acquièrent une importance nouvelle. La législation lie au séjour l'intention et l'obligation pour l'étranger de quitter la Suisse ; à l'inverse, l'établissement est conçu comme un droit de présence de l'étranger. » La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers permet ainsi aux autorités de gérer pour la première fois la population étrangère à travers des autorisations d'établissement, et non plus la naturalisation. La période de l'entre-deux-guerres voit donc la mise en place d'une politique envers les étrangers que l'on pourrait qualifier de protectionniste et qui caractérisera la Suisse pendant 73 années ! Cette politique énonce ainsi « [...] les deux caractéristiques fondamentales du régime d'immigration de la Suisse : le permis de séjour et le permis de travail ne font qu'un et trois catégories de permis existent : saisonnier, annuel et d'établissement » (Piguet 2009: 14).

1945-1974

Les années suivantes la Deuxième Guerre mondiale voient une inversion des tendances : après la faible mobilité caractérisant l'entre-deux-guerres, la Suisse, face à une pénurie de main-d'œuvre, recourt de nouveau massivement à l'immigration afin d'alimenter le marché du travail (Chambovey 1995). Les années 1950 sont en effet marquées par un fort essor conjoncturel permettant aux autorités d'encourager le recrutement de main-d'œuvre. C'est ce que Piguet (2009) nomme la « politique des portes ouvertes ». Pourtant, face au fort accroissement du nombre d'immigrants en Suisse, un objectif principal caractérise la politique migratoire de l'après-guerre : conserver à cette immigration un caractère réversible et transitoire (Piguet 2009). Le travailleur étranger ne doit donc en aucun cas songer à s'établir en Suisse, le renouvellement de son permis annuel ne pouvant d'ailleurs être effectué que s'il parvient à maintenir son emploi. Comme l'explique Piguet (2009: 19), « c'est le début d'un régime d'immigration devenu célèbre : les *Gastarbeiter*, terme intraduisible, utilisé aussi en Allemagne, et qui dit bien le caractère temporaire de cette migration dont l'intégration dans la communauté nationale n'est pas désirée. »

Dès les années 1960, cette situation de politique d'admission libérale provoque cependant des tensions ; des mesures sont donc mises en place afin de limiter l'immigration. L'arrêté fédéral du 1^{er} mars 1963³⁴ pose ainsi les bases du « plafonnement simple », mesure qui vise à ne délivrer d'autorisations de séjour qu'à des travailleurs étrangers qui travaillent dans des entreprises dont l'effectif total d'employés (Suisse et étrangers) ne dépasse pas de 2% l'effectif de décembre (Piguet 2009: 22-24). Suite à l'inefficacité de cette première mesure, le Conseil fédéral

³⁴ Arrêté du Conseil fédéral restreignant l'admission de main-d'oeuvre étrangère du 1er mars 1963 (RO 1963 185).

opte en 1965 pour un « double plafonnement », c'est-à-dire la réduction du personnel étrangers de chaque entreprise à 5% et interdiction de tout accroissement de l'effectif total de chaque entreprise (Piguet 2009: 25-26). Ces mesures ne touchant que la population étrangère active, elles n'auront au final que peu d'effets dans la « lutte » contre la surchauffe conjoncturelle. Cela se constate d'ailleurs au regard de l'évolution de la moyenne globale des politiques d'intégration suisse, qui ne connaît que de minimes modifications lors de cette période.

A ce sujet, il nous semble d'ailleurs nécessaire de relever quelques aspects : comme nous venons de l'énoncer, entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le début des années 1970, la moyenne globale des politiques d'intégration reste relativement stable, évoluant entre 26% et 23% environ. Les diverses mesures de restriction de l'immigration n'ont donc bel et bien aucun effet direct sur les scores du MIPEX.³⁵

Deux changements de scores nous semblent cependant importants à signaler. Tout d'abord, malgré le fait que cela ne soit pas flagrant sur la moyenne globale, l'entrée en vigueur en 1953 de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN) du 29 septembre 1952³⁶ formalise au niveau national une pratique déjà existante dans certains cantons : l'examen d'aptitude des candidats étrangers à la naturalisation. « Si cette règle pérennise une pratique existante, elle confère une fonction performative à cette première mention explicite d'une obligation légale d'évaluer l'« assimilation », qui fait dépendre de conditions spécifiques la capacité ou l'« aptitude » à la nationalité suisse » (Studer et al. 2013: 128). Deuxièmement, le changement de score en 1960 relatif à l'apparition du domaine de l'accès à l'éducation nécessite quelques explications. En effet, comme nous l'expliquions précédemment, le manque de certaines données a parfois nécessité quelques adaptations. Concernant justement le domaine de l'éducation, nous ne possédions jusqu'en 1960 que d'infimes informations nous permettant de répondre à uniquement deux indicateurs (sur un total de 20) ; il ne nous était ainsi pas possible d'obtenir une moyenne générale pour ce domaine et avons donc attendu d'avoir plus de données pour le prendre en compte dans la moyenne globale. Comme cela sera développé dans un prochain chapitre, c'est donc à partir des années 1960 que nous estimons pouvoir répondre à de nouveaux indicateurs concernant le domaine de l'éducation. La diminution de score de la moyenne globale des politiques d'intégration de 1960 est donc liée à l'apparition d'un nouveau domaine ; la moyenne prenant désormais en compte six domaines, et non plus cinq (le septième domaine, celui de l'anti-discrimination, n'étant pris en compte qu'à partir de 1995). Il faut donc être attentif au fait que l'apparition du domaine de l'éducation n'implique par forcément de durcissement des politiques d'intégration – au contraire, de nouvelles opportunités voient le

³⁵ Il nous semble tout de même important de rappeler que le statut de saisonnier, principalement touché par les mesures de plafonnement suisse, n'est jamais pris en compte par les indicateurs MIPEX.

³⁶ Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (RS 141.0).

jour puisqu'il n'en existait pas auparavant – mais que cette baisse du score est liée à un simple calcul mathématique.

Quoi qu'il en soit, cela nous permet de voir que le contexte des années 1960-1970 connaît des changements : que ce soit au niveau des politiques d'intégration, dont le score global le plus bas est atteint en 1973 (23,66%), qu'au niveau de la population étrangère qui connaît un pic important en 1970 en dépassant pour la première fois le million d'individus en Suisse (OFS).

6.1.2.3 1974-2014 : croissance et améliorations

Une troisième et dernière phase d'évolution démarre en 1974 et se caractérise par une croissance constante de la moyenne globale des politiques d'intégration, passant de 24,78% en 1974 à 43,74% en 2014. Encore une fois, la séparation de cette troisième phase en deux périodes distinctes semble évidente. Ainsi, nous considérons que 1999 marque un tournant : la Suisse signant l'Accord de libre circulation des personnes et entrant désormais dans un système dual d'admission des étrangers.

1974-1999

Les années 1970 sont marquées par deux événements majeurs. D'une part, le premier choc pétrolier débutant en 1971 provoque une crise économique internationale ayant des répercussions importantes sur la Suisse : de nombreux travailleurs étrangers perdent en effet leur emploi et sont obligés de regagner leur pays d'origine. Comme le démontrent les chiffres de l'OFS, le pourcentage de la population étrangère en Suisse diminue ainsi pour la première fois depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, passant de 17,23% en 1970 à 14,84% en 1980. D'autre part, les années 1970 se caractérisent par un renversement des motifs migratoires en Suisse. Ainsi, si jusqu'en 1960 la majorité des migrants était composée de travailleurs, le motif migratoire se « renverse » par la suite et le nombre de personnes non actives³⁷ atteint pour la première fois le nombre de personnes actives. Comme l'explique Piguet (2005: 80), le regroupement familial représente environ 50% de cette immigration non active.³⁸ On se rend donc compte petit-à-petit que le phénomène migratoire n'est pas provisoire (comme on pouvait le penser avec les saisonniers ou « Gastarbeiter ») et que l'immigration est bien durable. Par ailleurs, l'émergence d'une « deuxième génération » issue de la migration marque également un aspect important dans ce changement de contexte.

Il convient en outre de noter que les différents phénomènes que nous venons de citer coïncident avec une montée de la xénophobie en Suisse, se traduisant par l'apparition de nombreuses et récurrentes initiatives visant à limiter l'immigration, restreindre les droits de la population

³⁷ « Les immigrants non actifs représentent principalement cinq catégories de personnes : les personnes venues au titre du regroupement familial (conjoints et enfants), les rentiers et retraités, les étudiants et écoliers, les conjoints étrangers de personnes de nationalité suisse et les réfugiés et cas humanitaires ou de rigueur » (Piguet 2005: 79-80).

³⁸ Rappelons d'ailleurs, comme le souligne Piguet (2005), qu'avant 1960, la migration non active n'était pas enregistrée en Suisse ; démontrant ainsi que cette « problématique » n'apparaît réellement que dans les années 1970.

étrangère ou stabiliser le nombre d'étrangers en Suisse. Entre 1968 et 2014, un total de 22 initiatives voient ainsi le jour : neuf n'aboutissent pas (sont retirées, déclarées nulles ou ne récoltent pas assez de signatures) et 13 aboutissent à une votation populaire. Parmi celles-ci, dix sont refusées par le peuple, trois sont acceptées (cf. Annexe 6).

Les années 1980-1990 voient par la suite apparaître de nouveaux questionnements et une certaine incertitude face à un contexte en constante mutation. Aussi, en plus du renversement des motifs migratoires, d'autres facteurs remettent en question la politique migratoire suisse : la diversification des origines (à travers par exemple l'éloignement géographique des origines des migrants) et le changement du contexte international qui s'observe entre autre à travers la création de la Communauté européenne et le processus d'intégration européen, ainsi que l'influence accrue du droit international (Piguet 2009: 46-55) ; dont l'entrée en vigueur au début des années 1970 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³⁹ en est certainement un bon exemple. Pour pallier aux tensions engendrées par ces nombreux changements, les autorités suisses présentent ainsi en 1991 le « modèle des trois cercles » ayant pour principal objectif « l'intégration de la Suisse dans son environnement européen »⁴⁰ : un premier cercle (« cercle intérieur ») englobe les pays de la Communauté européenne et de l'Association européenne de libre échange qui bénéficient d'une libre circulation avec la Suisse, un « cercle médian » comprend les pays hors CE et AELE avec lesquels la Suisse souhaite tout de même recruter de la main-d'œuvre d'une manière restreinte (ex. : Canada et Etats-Unis), et un troisième cercle, le « cercle extérieur », comprenant le reste des pays desquels ne devraient être admis aucun immigrant, sauf en cas exceptionnel (Piguet 2009: 58). L'un des critères pour différencier le cercle médian du cercle externe est notamment celui de la « proximité/distance culturelle », c'est-à-dire le partage de « valeurs culturelles, religieuses et sociale correspondant à [celles de la Suisse]. »⁴¹ « Le "modèle des trois cercles" ne fait donc que formaliser la politique de recrutement suivie jusque-là, qui avait toujours été dirigée vers certains pays particuliers et avait toujours reposé sur des stéréotypes ethno-culturels. Le fait qu'il est, dès sa présentation, critiqué comme étant "raciste" et "discriminatoire" s'explique par le fait que ces stéréotypes déterminent désormais *explicitement* l'admission de travailleurs étrangers. Ces principes ne changent pas le fond de la politique, mais ont le rôle de calmer symboliquement l'opinion. Le choix du « modèle des trois cercles » peut donc être considéré comme un nouveau compromis entre demande de main-d'œuvre des entreprises et la pression exercée par les partis xénophobes » (Mahnig 2005c: 180).

³⁹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Conclue à Rome le 4 novembre 1950. Approuvée par l'Assemblée fédérale le 3 octobre 1974. Instrument de ratification déposé par la Suisse le 28 novembre 1974. Entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (RS 0.101).

⁴⁰ Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, du 15 mai 1991, *FF*, 1991, III, pp. 316-348.

⁴¹ *Ibid.*, p. 320.

Comme l'explique Piguet (2009: 62-64), face aux nombreuses critiques auxquelles ce modèle fait face par la suite, les autorités proposent en 1998 de supprimer le modèle des trois cercles afin d'introduire un « système de points ». Ce ne sont donc plus l'origine géographique ou la diversité culturelle qui sont prises en compte dans la politique d'admission des ressortissants non européens, mais les qualifications individuelles de chacun. La situation est en réalité celle d'un modèle à deux cercles, visant à faciliter un rapprochement avec l'Europe.

Qu'en est-il alors de l'évolution des politiques d'intégration lors de cette période ? Comme expliqué ci-dessus, 1974 marque le début d'un processus le long duquel le score global des politiques d'intégration suisses ne fait que s'accroître. De nombreuses améliorations s'observent ainsi, que ce soit dans le domaine économique, politique, social ou encore civil.⁴² Le résultat est flagrant, en 25 ans (1974-1999), le score global passe ainsi de 24,78% à 32,74%. Comme le souligne Niederberger (2005: 286), c'est donc dès la fin des années 1960 que les premiers indices d'une future politique d'intégration dans le sens propre du terme apparaissent. C'est par ailleurs en 1978 qu'est proposé le projet d'une nouvelle loi sur les étrangers ayant notamment pour but d'améliorer le statut des étrangers établis durablement en Suisse⁴³. Malgré le fait qu'il soit rejeté par référendum, cela démontre bien le contexte changeant vis-à-vis des étrangers. Toujours selon Niederberger (2005), le terme d'*Überfremdung* disparaît d'ailleurs du vocabulaire officiel à cette époque.

2000-2014

La dernière phase de l'évolution des politiques d'intégration sur laquelle nous allons maintenant nous pencher nous permet d'aborder les éléments récents ayant eu un impact conséquent sur les politiques migratoires suisses, et plus particulièrement la politique d'intégration : il s'agit des accords bilatéraux avec l'Union européenne entrés en vigueur d'une manière progressive dès 2002 et de la loi fédérale sur les étrangers, remplaçant dès 2008 l'ancienne loi sur le séjour et l'établissement des étrangers en vigueur depuis 1934 !

Dès 2002, la Suisse décide de s'associer à l'espace européen de libre circulation. Tout ressortissant UE/AELE peut ainsi travailler dans n'importe quel Etat contractant et s'y installer. A l'exception des droits politiques, tout immigrant européen bénéficie ainsi en général des mêmes droits que les nationaux. C'est donc un tournant majeur pour la politique d'immigration suisse, qui met désormais en place un système binaire d'admission et de sélection « préférentielle ». L'Europe devient ainsi une zone privilégiée de recrutement de travailleurs, alors que le « reste du monde », c'est-à-dire les pays tiers, est soumis à un régime restrictif et sélectif. Seul un nombre limité de ressortissants de pays tiers hautement qualifiés est par

⁴² Le chapitre 6.2.2 sera entièrement dédié à l'approfondissement de la thématique de l'accès aux droits économiques, sociaux, politiques et civils pour les étrangers.

⁴³ Voir Message à l'appui d'un projet de loi sur les étrangers, *FF*, 1978, II, pp. 165-263.

conséquent admis en Suisse ; le but premier étant de servir les intérêts économiques de la Suisse. « La politique d'admission restrictive à l'égard des ressortissants des Etats tiers consiste ainsi à limiter l'accès au marché du travail suisse aux travailleurs qualifiés qui sont indispensables. Il ne s'agit pas de maintenir une infrastructure avec une main-d'œuvre peu qualifiée disposée à travailler pour de bas salaires, ni de soutenir des intérêts particuliers au sein de l'économie » (Gamma 2010: 53).

Comme l'explique Piguet (2009: 117), afin de définir les conditions d'immigrations des ressortissants hors UE et AELE, les autorités suisses proposent alors une nouvelle loi sur les étrangers : « le principe de base est celui d'une fermeture des frontières, assortie d'exceptions destinées aux personnes disposant de qualifications élevées. Ces dernières ne pourront obtenir d'autorisations que dans le cadre de contingents annuels limités et si aucun travailleur national, résident ou ressortissant de l'UE/AELE présentant des profils similaires n'a pu être trouvé. » En outre, cette nouvelle loi pose pour la première fois la question de l'intégration et institue une série de « mesures d'intégration » (des mesures contraignantes comme par exemple les conventions d'intégrations, ou encore des mesures d'informations), ainsi que des exigences en matière de volonté d'intégration. La loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005⁴⁴ entre ainsi en vigueur le 1^{er} janvier 2008 et marque le début d'une « politique d'intégration » au sens propre du terme s'articulant autour de la notion « encourager et exiger » (*Fördern und Fordern*).

C'est donc dans ce contexte particulier que s'inscrit la dernière phase de l'évolution des politiques d'intégration en Suisse. Après une nette amélioration des questions liées à la participation politique au début des années 2000 (création d'organismes consultatifs, politique d'information destinée aux étrangers, soutiens financiers, etc.), le score global dépasse les 40% en 2008. L'entrée en vigueur de la LEtr apporte ainsi quelques améliorations concernant notamment le marché du travail et l'accès au permis à long-terme. Il convient toutefois de relever que la croissance du score global jusque-là très accentuée semble entrer dans une phase de stagnation à partir de 2008.

6.1.3 Observations et remarques conclusives

L'analyse de l'évolution des politiques d'intégration suisses depuis 1848 nous mène en outre aux constats suivants : premièrement, le nombre d'actes législatifs relatifs aux étrangers a fortement augmenté au fil du temps. Cela se remarque facilement si l'on observe la courbe de la moyenne globale (Figure 3) : la première période est caractérisée par une courbe rectiligne marquée par deux petits changements, la deuxième période connaît de nombreuses variations, et la dernière période se caractérise par une multitude de « petits escaliers » représentant les incessants

⁴⁴ Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (RS 142.20).

changements survenus entre 1974 et 2014. Si l'on considère par conséquent que chaque changement est directement relié à un changement de politique, ces innombrables changements démontrent clairement que le domaine (de l'intégration) des étrangers se trouve au fil du temps davantage régulé.

Il convient tout de même de préciser que les domaines politiques étudiés dans le MIPEX ne sont pas tous affectés de la même manière par cette augmentation de la création d'actes législatifs. Ainsi, alors que la dimension regroupant les conditions de séjour et d'établissement (accès au marché du travail, regroupement familial et permis au long-terme) connaît de nombreux changements, celle de l'accès à la nationalité reste relativement stable. Quoi qu'il en soit, l'augmentation de la création d'actes législatifs est flagrante et nous amène à la constatation suivante : une « frénésie législative »⁴⁵ relative au domaine des politiques migratoires et d'intégration se profile lors de la troisième période (1974-2014). En effet, sur le total des 61 actes législatifs s'inscrivant entre 1848 et 2014 sur lesquels nous nous sommes basés pour mener à bien cette recherche⁴⁶, 11 ont été créés entre 1848 et 1920, 17 entre 1921 et 1973 et 33 entre 1974 et 2014 (cf. Annexe 2). Ils ont donc doublé entre la deuxième et la troisième période. L'approfondissement de l'analyse nous permet en outre de voir que la période entre 1988 et 2007 (19 années) voit à elle seule la création de 27 actes législatifs ; soit plus d'un par année ! (cf. Annexe 3) A titre de comparaison, entre 1848 et 1907, ils n'étaient que de sept.

Deuxièmement, en plus de cette « densification normative » (Amarelle 2012a), il est intéressant de souligner que les données disponibles pour répondre aux indicateurs MIPEX sont également en nette augmentation. Comme nous l'énoncions précédemment, il nous a parfois été impossible de répondre à des indicateurs à cause du manque de données. Aussi, les données disponibles pour 1848 ne nous permettent de répondre qu'à 57 indicateurs sur 207⁴⁷, alors qu'en 2014 quasiment tous les indicateurs sont couverts (186 sur 207) (cf. Annexe 4). Il nous semble ainsi que l'augmentation des données disponibles peut être directement mise en lien avec la croissance des actes législatifs ; chaque changement apportant en général de nouveaux éléments permettant de réguler le séjour et l'établissement des étrangers en Suisse, et donc de répondre à de nouveaux indicateurs.

En prenant en compte les 28 sous-domaines étudiés par le MIPEX (cf. Figure 1), nous observons dès lors que si uniquement 18 étaient couverts en 1848, ils le sont désormais tous depuis l'entrée en vigueur de la norme pénale antiraciste en 1995. En gardant à l'esprit que cette

⁴⁵ Terme utilisé par Piguet (2009: 84) pour désigner l'incessante création (et modification) d'actes législatifs relatifs au domaine de l'asile en Suisse.

⁴⁶ Notre analyse se base ici exclusivement sur les textes de lois que nous avons utilisé pour obtenir des résultats selon la méthode MIPEX. Nous tenons donc à préciser que la liste des textes de lois que nous citons ci-dessus n'est en aucun cas exhaustive et qu'il s'agit uniquement des documents ayant un impact sur les scores du MIPEX. Il convient également de préciser que les textes de lois sur lesquels nous nous sommes basés sont les lois fédérales, les ordonnances, ainsi que les arrêtés.

⁴⁷ Pour ce calcul, nous avons pris en compte tous les indicateurs, plus les sous questions. Le total des indicateurs est donc de 207 au lieu de 148.

recherche se base essentiellement sur les politiques au niveau fédéral, le constat est donc le suivant : la régulation au niveau national des politiques migratoires et d'intégration a bel et bien augmenté en 166 ans. Il convient tout de même de garder à l'esprit que malgré le fait que les 28 sous-domaines soient désormais régulés au niveau national, certains indicateurs restent « indéfinis ». Comme nous le soulignons précédemment, le caractère fédéraliste de la Suisse ne nous permet en effet pas toujours de définir ou identifier une « politique nationale », notamment lorsqu'on parle de politique d'intégration pour lesquels les cantons gardent une influence notable (Wichmann 2011). S'il y a donc un aspect qui nous semble essentiel à retenir, c'est le fait que l'augmentation des actes législatifs a un impact que l'on pourrait qualifier de « positif » sur l'évolution des politiques d'intégration. Il coïncide en effet la plupart du temps avec une amélioration du score global, et rarement à un durcissement. Cette « frénésie législative » provoque ainsi une amélioration notable de la moyenne globale des politiques d'intégration⁴⁸.

Il nous semble dès lors intéressant de confronter nos résultats à ceux de Amarelle (2012a, 2013), qui observe que la densification normative qu'a connu le cadre normatif européen – mais également suisse – relatif aux migrants dans les dernières années coïncide avec la mise en place de plus de restrictions et obligations contraignantes pour les migrants (2012a: 12-13). Comment expliquer alors que nous constatons dans le cadre de cette recherche une tendance clairement positive à cette frénésie législative ? La réponse réside certainement dans les aspects de la politique migratoire pris en compte pour effectuer cette analyse. Ainsi, si Amarelle se réfère à une densification normative des règles en matière d'entrée et de résidence pour les étrangers, notre analyse prend en compte un aspect supplémentaire : celui des conditions d'accès aux droits économiques, sociaux, politiques et civils n'étant pas forcément directement lié au droit des étrangers. Il convient donc d'être conscient que l'amélioration des politiques d'intégration suisses que nous constatons dans le cadre de ce travail est principalement liée à des domaines comme l'accès à l'éducation, la participation politique ou encore les mesures contre la discrimination. Comme nous le verrons d'ailleurs par la suite, la dimension des conditions de séjour et d'établissement suit clairement une tendance inverse – ou une tendance à l'amélioration moins marquée.

Pour terminer cette partie consacrée à l'évolution générale des politiques d'intégration suisses depuis 1848, une dernière question nous vient à l'esprit : peut-on voir une corrélation entre la part d'étrangers dans la population suisse et l'évolution des politiques d'intégration ? Nous pourrions en effet émettre l'hypothèse que plus la population étrangère augmente, plus les politiques se durcissent. Nos résultats démontrent cependant le contraire. En effet, si nous nous référons à la Figure 3, le constat est le suivant : si lors de la deuxième période (1921-1973) une

⁴⁸ Rappelons encore une fois que le domaine de l'asile n'est pas pris en compte dans cette étude. La frénésie législative qu'a également connu ce domaine n'aurait certainement pas eu le même impact si l'on avait considéré les politiques à l'égard des réfugiés, requérants d'asile, etc.

corrélation entre la population étrangère et l'évolution des politiques d'intégration semble exister – le score le plus bas est en effet atteint dans les années 1970 alors que la population étrangère se monte à un million de personnes (OFS), battant tous les records – ; la première et la troisième période contredisent ce constat. Le score des politiques d'intégration lors de la première période reste en effet très stable et ne se durcit pas, malgré la forte augmentation du pourcentage de la population étrangère en Suisse jusqu'en 1910 (2,99% en 1848, 14,71% en 1910), suivie par sa diminution (10,37% en 1920). La troisième période est également parlante : malgré une augmentation sans précédent du pourcentage d'étrangers en Suisse, les politiques d'intégration suivent une tendance de forte amélioration. Selon nos observations, le lien entre la population étrangère et les politiques d'intégration ne peut donc pas se faire.

6.2 Conditions de l'intégration structurelle des étrangers depuis 1848

Si l'évolution générale des politiques d'intégration suisses est parlante, elle cache également des divergences entre les différents domaines qu'elle comprend. Ce chapitre se penche ainsi sur les diverses conditions de l'intégration structurelle des étrangers depuis 1848, que nous analysons à travers les trois dimensions précédemment établies⁴⁹ : (a) conditions de séjour et d'établissement, (b) conditions d'accès aux droits et ressources, (c) conditions d'accès à la nationalité. Ces dimensions retracent d'ailleurs le parcours que tout étranger rencontre pour faire pleinement partie de la société suisse.

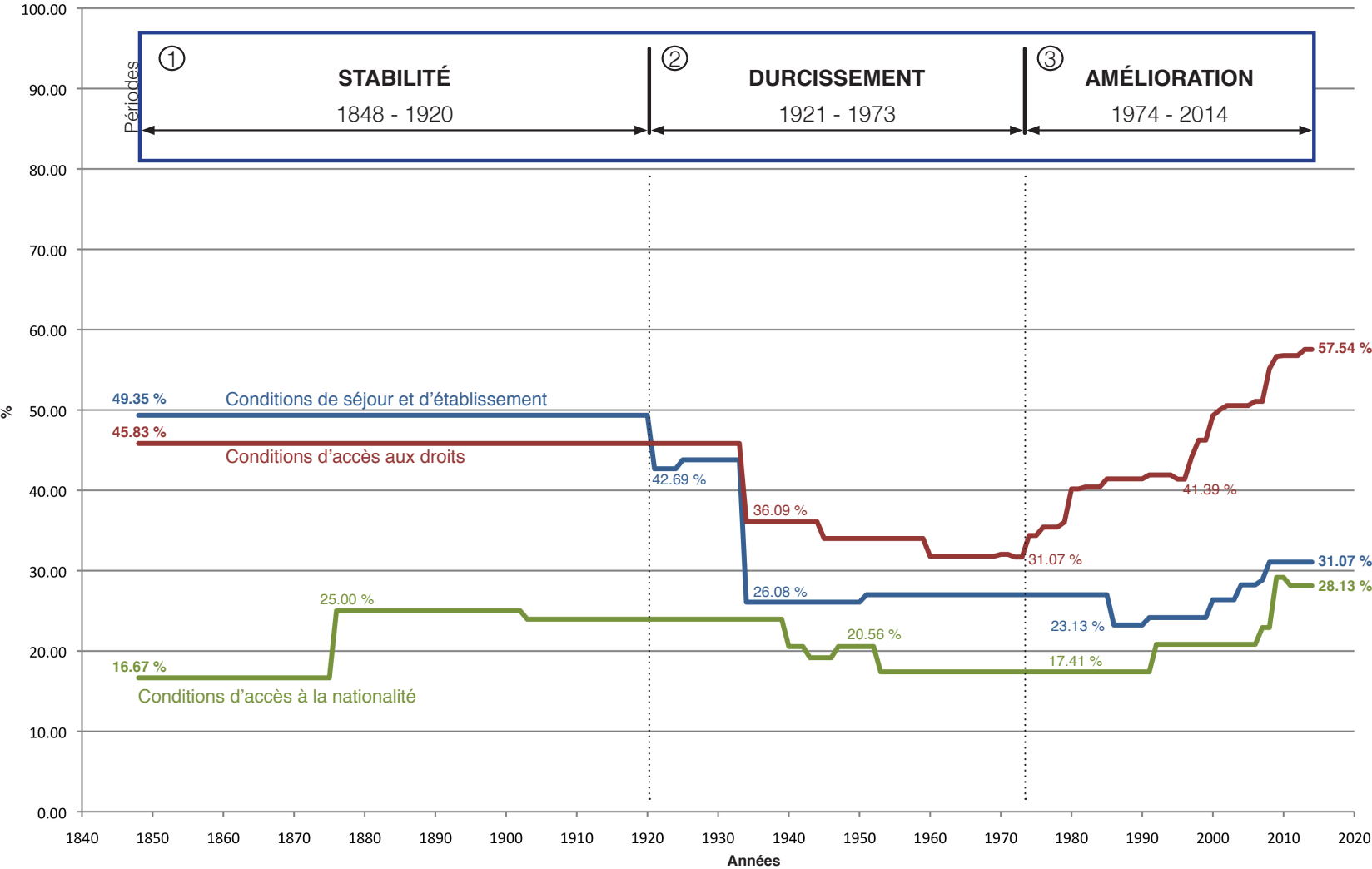
En tentant d'approfondir l'évolution générale des politiques d'intégration en Suisse précédemment présentée sous l'angle du MIPEX, nous verrons ainsi à travers cette « deuxième phase » d'analyse de quelle manière chaque dimension contribue à l'évolution des politiques d'intégration et quelles sont les variables indépendantes de l'intégration des étrangers en Suisse depuis 1848.⁵⁰

Nous tenons en outre à préciser que pour des raisons évidentes, tous les changements législatifs survenus entre 1848 et 2014 ne pourront être présentés et discutés dans ce chapitre. Nous mettons donc l'accent sur les modifications nous semblant les plus importantes, mais ayant également eu une influence notable sur l'évolution des scores MIPEX. Si certains sujets peuvent donc parfois sembler « futiles », il convient de garder à l'esprit qu'ils provoquent des changements dans l'évolution générale des politiques d'intégration suisses.

⁴⁹ Voir chapitre 5.2.

⁵⁰ Rappelons que notre analyse se base exclusivement sur les 148 indicateurs proposés par le MIPEX. L'analyse des trois dimensions se base ainsi sur les données récoltées et est donc orientée par les questionnements du MIPEX.

Figure 4 : Evolution des politiques d'intégration suisses en trois dimensions



6.2.1 Conditions de séjour et d'établissement

La régulation de l'immigration et de la manière dont les étrangers sont traités une fois installés dans un certain pays sont depuis longtemps des aspects importants de chaque politique nationale. Depuis la création de l'Etat-nation au 19^e siècle, chaque Etat, souverain sur son territoire, définit en effet qui a le droit d'y être inclus et sous quelles conditions, créant ainsi une distinction entre les « nationaux » et « non-nationaux », « citoyens » et « non-citoyens » (Tabin 1999). Se dotant d'une Constitution et en devenant un Etat fédéral moderne, la Suisse entre ainsi dans cette « logique » en 1848 et commence dès lors à réfléchir à la manière de contrôler son territoire en définissant les critères de qui y est inclus ou non.

Dans le cadre de cette recherche, les questions liées spécifiquement aux *conditions d'entrées* en Suisse ne seront cependant pas approfondies (elles ne sont d'ailleurs pas étudiée par l'étude MIPEX) ; l'accent étant mis sur ce que nous nommons *conditions de séjour et d'établissement*. Il s'agira en effet de voir quelles sont les conditions que rencontrent les ressortissants des pays tiers pour accéder à certains statuts juridiques en Suisse en nous posant la question suivante : quels critères un ressortissant des pays tiers doit-il remplir pour séjourner en Suisse d'une manière temporaire ou permanente ? Il convient donc de souligner la nuance entre « conditions d'entrée » faisant référence aux visas, à l'ordre de priorité, aux qualifications personnelles, etc., et « conditions de séjour et d'établissement » que nous interprétons comme étant liées à toutes les questions relatives à la *réglementation du séjour*, c'est-à-dire les conditions qui mènent un étranger à l'obtention d'un permis de séjour lui permettant ensuite d'accéder à des droits et ressources.

Précisons finalement que dans ce travail, « permis de travail » et « permis de séjour » ne feront qu'un et seront regroupés sous la même expression : « autorisation de séjour ». En effet, un étranger venant en Suisse pour y exercer une activité lucrative doit être en possession d'une *autorisation de séjour*, comprenant (la plupart du temps) le permis de travail et donnant à l'étranger le droit de séjourner en Suisse. La Suisse ne connaît donc pas de permis de travail distinct de l'autorisation de séjour.

L'admissibilité à différents statuts juridiques, ainsi que les conditions d'acquisition de ces statuts sont nombreuses et varient considérablement tout au long des 166 années sur lesquelles porte cette étude (cf. Figure 4)⁵¹. Afin de présenter au mieux nos résultats concernant l'évolution des conditions de séjour et d'établissement, nous allons nous baser sur les trois périodes historiques définies au chapitre 6.1.2.

⁵¹ La Figure 4 présente l'évolution du score de chacune des trois dimensions : conditions de séjour et d'établissement (ligne bleue), conditions d'accès à des droits et ressources (ligne rouge) et conditions d'accès à la nationalité (ligne verte). Elle affiche en outre les trois périodes historiques présentées dans la Figure 3.

6.2.1.1 1848-1920

Comme expliqué précédemment, la Suisse du 19^e siècle et début 20^e siècle se caractérise par une forme de libre circulation régie par une série de traités de commerce et d'établissement permettant à la plupart des étrangers de travailler et s'établir librement en Suisse. « Avant la guerre, les étrangers pouvaient franchir presque toutes les frontières, circuler dans presque tous les pays, y séjourner et même s'y établir sans difficulté ; la liberté dont ils jouissaient à cet égard était pratiquement aussi complète que possible » (Petitmermet 1923: 99a). L'accès à une autorisation de travail en Suisse, quel que soit leur origine ou statut, est donc aisé et immédiat ; les étrangers semblent être traités la plupart du temps en égaux des Suisses.

Quelques aspects contraignants méritent toutefois d'être soulevés. Les étrangers exerçant des *professions libérales* rencontrent ainsi quelques restrictions. Comme le souligne M. Sauser-Hall (1921: 29) en faisant référence à la fin du 19^e siècle, « [...] le Conseil fédéral a admis que les professions libérales ne constituaient pas des activités commerciales ou industrielles, au sens des traités, et que les étrangers ne peuvent pas les exercer en Suisse, s'ils n'y sont pas autorisés par des lois spéciales, fédérales ou cantonales. [...] La plupart des cantons n'interdisent pas aux étrangers d'exercer des professions libérales sur leur territoire ; ils leur réclament la présentation de diplômes suisses, dont quelques-uns sont cependant inaccessibles aux étrangers ; ainsi, dans les cantons où l'exercice du barreau est conditionné par la délivrance d'un brevet, diplôme universitaire, etc., les étrangers ne peuvent pas exercer la profession d'avocat. » Aubert (1958) ajoute d'ailleurs que les activités soumises à une patente sont parfois interdites aux étrangers. G. Sauser-Hall (1921: 30) précise quant à lui que « les diplômes étrangers, qu'ils aient été obtenus par des Suisses ou des immigrés, ne confèrent pas à leurs titulaires le droit d'exercer des professions libérales dans toute la Suisse, mais seulement dans les cantons qui les reconnaissent, [...] ». La reconnaissance des compétences ou diplômes acquis à l'étranger n'est ainsi pas automatique et nécessite souvent une équivalence ou une autorisation spéciale de la part des autorités.

A noter toutefois que la distinction entre permis de travail, permis de séjour et permis d'établissement est alors particulièrement floue et n'est d'ailleurs pas d'une grande importance aux yeux des autorités suisses. L'établissement ne semble donc pas être un statut privilégié à l'époque, tout individu pouvant y accéder sans difficultés. Comme le souligne Macheret (1969: 108-109), « aucune distinction n'est à faire entre l'étranger de passage ou en séjour limité et l'étranger se fixant à demeure dans son pays d'accueil. Sous l'angle des migrations, les anciens traités règlent en conséquence toutes questions relatives au droit des ressortissants de l'une des Parties contractantes de sortir de leur pays d'origine, d'entrer, de voyager, de résider sur le territoire de l'autre, de s'y implanter en y exerçant une activité économique et de le quitter. » Jusqu'en 1920, la notion d'établissement connaît donc une acceptation large.

La politique très libérale de cette première période permettait donc aux étrangers désirant s'établir en Suisse de le faire facilement. Aucune durée de résidence préalable n'était exigée et il suffisait d'être en possession de ses papiers de légitimation pour être accepté. Les *conditions d'acquisition* d'une autorisation d'établissement restent cependant incertaines pour cette époque ; les traités d'établissement ne nous donnant que très peu d'informations à ce sujet. La thèse de Delessert (1924) nous sert donc de référence pour cette partie et nous apporte de nombreux détails intéressants.

Tout d'abord, il convient de souligner que de 1848 à 1914 « [...] la condition des personnes appartenant à un Etat avec lequel la Suisse a conclu un traité d'établissement est généralement [...] la même que celle des Confédérés résidant dans un canton autre que le leur [...] » (1924: 310). Dès lors, l'article 45 de la Constitution fédérale de 1874⁵² s'étend également aux étrangers et, comme le souligne Delessert (1924: 310), « [...] prend une importance juridique considérable relativement aux engagements internationaux de la Confédération » :

Art. 45 Cst. 1874

¹Tout citoyen suisse a le droit de s'établir sur un point quelconque du territoire suisse, moyennant la production d'un acte d'origine ou d'une autre pièce analogue.

²Exceptionnellement, l'établissement peut être *refusé* ou *retiré* à ceux qui, par suite d'un jugement pénal, ne jouissent pas de leurs droits civiques.
[...].

Nous voyons ainsi qu'il existe deux conditions à l'obtention d'un permis d'établissement : la production de papiers de légitimation réguliers (condition principale), et la preuve que le requérant n'est pas privé de ses droits civiques par un jugement pénal. La liberté individuelle, qui semble garantie par l'alinéa 1 de l'art. 45 Cst. 1874 ne devrait donc pas être séparé de l'alinéa 2. A noter d'ailleurs que cette deuxième condition est complètement laissée au domaine d'appréciation et de décision du souverain local : « le souverain local est encore libre d'accepter ou non le Confédéré n'atteignant pas un certain degré d'honorabilité et de bonne conduite [...] » (1924: 312). Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la situation en ce qui concerne l'établissement permanent en Suisse pour les étrangers est donc la même que pour les individus originaires d'un autre canton.

Finalement, en ce qui concerne le regroupement familial, les traités d'établissement autorisent la « famille » du citoyen étranger résidant en Suisse à s'y établir avec lui, pourvu que chaque individu se conforme aux lois du pays (Eichmann 1886). Deux points méritent cependant d'être questionnés : premièrement, tous les traités autorisent-ils la venue des familles même si cette disposition n'y est pas citée ? Deuxièmement, qu'entend-on par « la famille » ? Delessert (1924: 383) nous donne des informations importantes à ce sujet. Il explique ainsi que « le

⁵² Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874.

principe généralement consacré par les cantons est que le permis accordé à un chef de famille est valable pour tous les membres de la famille, femme et enfants, même majeurs et mariés, qui vivent en ménage commun avec lui, à l'exception toutefois de ceux qui exercent une industrie ou une profession à leur compte. » Nous considérons dès lors que tout étranger, sauf exception, peut faire venir sa famille en Suisse, et que les enfants majeurs (à charge ou pas) sont également compris dans l'autorisation familiale sous certaines conditions⁵³. En outre, aucun permis particulier n'est requis pour la venue des membres de la famille ; il suffit d'être en possession de ses papiers de légitimation (actes d'origine ou d'immatriculation, certificats de légation, passeports, livrets officiel de travail, etc.) A noter d'ailleurs qu'un certificat de bonne vie et mœurs peut parfois être réclamé (M. Sauser-Hall 1921: 12). Il n'existe donc pas de délai pour être admissible au regroupement familial, celui-ci pouvant être obtenu sans difficulté si le chef de famille *en fait la demande*. Selon les traités d'établissement, le regroupement familial n'est en effet pas automatique ; il ne s'agit en aucun cas d'un *droit*. L'autorisation peut cependant facilement être délivrée si la demande en est faite. Une condition relative aux ressources économiques de la famille semble tout de même exister : la Constitution fédérale de 1848⁵⁴ stipule en effet à l'article 41 qu'un Suisse provenant d'un autre canton devait pouvoir, lors de son établissement, « s'il en est requis, prouver qu'il est en état de s'entretenir, lui et sa famille, par sa fortune, sa profession ou son travail. »

Malgré quelques restrictions concernant notamment l'exercice de certaines professions, les conditions de séjour et d'établissement au sens large du terme s'inscrivent donc lors de la fin du 19^e siècle dans une tendance clairement inclusive permettant à tout étranger, ainsi qu'à sa famille, de bénéficier d'un contexte de grande libéralité économique et de libre circulation. Dans une Suisse se caractérisant par une économie en expansion, les ouvriers étrangers deviennent ainsi à cette époque un facteur nécessaire au développement d'une économie forte (Arlettaz & Arlettaz 1990; Arlettaz & Burkart 1988).

L'éclatement de la Première Guerre mondiale met cependant fin à ce contexte de libéralité économique. Comme l'expliquent Arlettaz & Burkart (1988: 176), « (...) lorsque la guerre éclate, la Suisse ne pratique pas de politique nationale de surveillance des entrées. Le contrôle de l'établissement et du séjour reste de la compétence cantonale. Les immigrants n'ont pas besoin de visas ; des papiers de légitimation suffisent, encore l'absence peut-elle être

⁵³ Il faut bien entendu garder à l'esprit que ce sont les cantons qui s'occupent des autorisations d'établissement à cette époque ; des divergences dans les pratiques sont donc inévitables. Delessert (1924: 383-384) explique ainsi au sujet de l'autorisation familiale que « (...) App. Rh.-E. exclut du bénéfice de cette sorte de droit collectif les membres d'une famille ayant dû être expressément expulsés (art. 18), que Bâle-C. octroie un permis personnel aux membres d'une famille occupant un emploi fixe (feste Anstellung) dans une entreprise privée (art. 96), que Frib. traite à part les enfants naturels et leur remet une autorisation individuelle (art. 4 arrêté du 5 sept. 1893), que Gen. n'étend la validité du droit qu'à la femme et aux enfants mineurs (art. 11), que St-Gall oblige les enfants mariés à se faire délivrer un permis individuel (art. 16), qu'à Bâle-V. (art. 5) et à Schaff. (art. 172) les fils et filles majeurs de l'établi, ainsi que les enfants illégitimes, doivent déposer des papiers personnels, même lorsqu'ils vivent en ménage commun avec leurs parents, et que Tes. spécifie par exemple que tous les individus titulaires du droit d'établissement ou de séjour doivent être indiqués sur le permis, les domestiques ayant néanmoins à se pourvoir dans tous les cas d'une autorisation individuelle (art. 18). »

⁵⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 12 septembre 1848, *FF*, 1848, I, pp. 3-34.

compensée par le dépôt d'une caution.» 1917 marque alors une profonde rupture : cette situation n'est plus tolérée. Le Conseil fédéral décide en effet d'édicter une première ordonnance (Ordonnance 1917) instaurant de nombreux changements, à commencer par la suppression de la libre circulation. Ainsi, dès 1917, l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers sont soumis à une réglementation très stricte. Comme le souligne toutefois Garrido (1987: 10), « les critères requis pour pénétrer sur le territoire helvétique reposent avant tout sur les avantages ou les inconvénients qui pourraient résulter de la présence de ces étrangers. Ces critères visent surtout à protéger le domaine de l'économie de guerre et celui de l'ordre public, mais le flou de plusieurs formules semble ouvrir la porte à un certain arbitraire. » Malgré sa portée symbolique que nous tenons à souligner, cette première ordonnance n'a donc pas d'influence sur le score du MIPEX.

A noter finalement que le manque de données lors de cette première période ne nous permet pas d'avoir des résultats exhaustifs et satisfaisants. Cela nous rappelle cependant deux points importants : d'une part, que la réglementation de l'établissement (au sens large) des étrangers, malgré les traités d'établissement, se faisait au niveau cantonal et communal, et non au niveau fédéral ; et donc, d'autre part, que ces autorités gardaient une certaine marge de manœuvre quant à l'application de ces traités.

6.2.1.2 1921-1973

C'est n'est qu'avec l'entrée en vigueur de l'Ordonnance de 1921 qu'un changement législatif brutal se fait sentir. En effet, comme énoncé précédemment, celle-ci lie désormais explicitement l'obtention d'un permis d'établissement à celle d'un permis de travail (art. 17, 18, 19). Une distinction est donc désormais faite entre permis de travail, permis de séjour et permis d'établissement (qui comprend alors les autorisations d'établissement, ainsi que les autorisations de séjour prolongées pour une activité lucrative qui s'exerce pendant plus de huit jours⁵⁵).

Toutefois, même en possession d'une telle autorisation, les étrangers font face à d'autres limitations. Toute demande de séjour (ayant pour but l'exercice d'une activité lucrative) est ainsi soumise à la Confédération qui décide si celle-ci est acceptée ou non : « lorsque l'étranger a l'intention de prendre un emploi, l'autorité de police cantonale est tenue, avant d'accorder une autorisation, de se mettre en rapport avec l'office cantonal du travail ou avec le bureau officiel cantonal de placement » (art. 17 Ordonnance 1921) ; « l'étranger ne peut pas exercer une activité professionnelle et lucrative avant l'expiration du délai d'opposition ou avant que l'office central ait statué définitivement en vertu de son droit d'opposition (...) » (art. 19). Dès lors, nous

⁵⁵ Voir notamment le Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'arrêté du Conseil fédéral du 7 décembre 1925 portant modification sur l'ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers, du 8 février 1926, *FF*, 1926, I, pp. 355.

estimons que les étrangers n'ont plus les mêmes conditions que les Suisses pour l'accès au marché du travail.

En 1925, la modification de l'ordonnance sur le contrôle des étrangers de 1921⁵⁶ annonce à l'article 17bis :

Art. 17bis Ordonnance 1921

Il est interdit de prendre un emploi sans autorisation. Pour toute autre activité professionnelle et lucrative, l'obligation de se procurer une autorisation n'existe que si cette activité est exercée pendant plus de huit jours. L'exercice d'une activité professionnelle et lucrative autre que celle qui a été autorisée est subordonné à une nouvelle autorisation. *Ces dispositions ne sont pas applicables aux étrangers dès le moment où ils ont obtenu un permis d'établissement au sens des prescriptions fédérales, à l'exception des cas particuliers dans lesquels il a été fait d'expresses réserves lors de l'octroi de l'autorisation d'établissement.*

Tout étranger en possession d'un permis d'établissement connaît ainsi désormais les mêmes conditions d'accès au secteur privé que les Suisse. En ce qui concerne l'accès au secteur public, la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires stipule dès 1927⁵⁷ à l'article 2 que, sauf exception, les fonctionnaires fédéraux sont recrutés parmi les ressortissants suisses. Les étrangers, même au bénéfice d'une autorisation d'établissement, connaissent donc toujours des limitations dans ce domaine. La sous-dimension de l'accès au marché du travail reste ainsi la seule étant touchée par l'Ordonnance de 1921.

C'est avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers en 1934, ainsi que de son ordonnance d'exécution⁵⁸, que la dimension des conditions de séjour et d'établissement se durcit considérablement ; impliquant un changement profond des sous-domaines du regroupement familial et de l'accès à une résidence de longue durée. Un *droit de résidence* (c'est-à-dire une autorisation de séjour, d'établissement ou tolérance) est ainsi requis pour être admissible au regroupement familial. Ici aussi, il convient de préciser que le regroupement familial, par l'intermédiaire de l'art. 17 LSEE, n'est un véritable *droit* que pour les titulaires d'un permis d'établissement. Les étrangers en possession d'une autorisation de séjour à l'année peuvent seulement en *bénéficier* (Grant 2000: 100-101). De plus, l'article 9 de l'Ordonnance d'exécution de la LSEE annonce désormais que « dans l'autorisation familiale établie au nom du chef de famille (mari, mère) seront compris, lorsqu'ils vivent en ménage commun, les membres de la famille au sens restreint du terme, c'est-à-dire les conjoints et leurs enfants et, le cas échéant, la mère et son enfant naturel, à la condition qu'ils aient tous la même nationalité ou soient tous sans papiers et que tous possèdent ou obtiennent le même genre

⁵⁶ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'arrêté du Conseil fédéral du 7 décembre 1925 portant modification sur l'ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers, du 8 février 1926, *FF*, 1926, I, pp. 353-359.

⁵⁷ Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927.

⁵⁸ Ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 5 mai 1933 (RO 1933 289).

d'autorisation, autrement dit une autorisation de séjour ou d'établissement ou une tolérance. » Le regroupement familial ne concerne donc plus que la famille au sens restreint du terme. Concernant la résidence de longue durée, il convient de préciser quelques points avant de nous pencher plus en détails sur les changements provoqués par la LSEE. Nous remarquons ainsi lors de la période allant jusqu'à la Première Guerre mondiale que les ressortissants d'Etats non contractants étaient souvent traités de la même manière que les ressortissants des Etats contractants. On pouvait donc parler d'une période de libre circulation marquée par une politique d'admission très libérale qui permettait à tout étranger de s'installer, circuler et travailler plus ou moins librement en Suisse. Le déclenchement de la guerre en 1914 provoqua alors *de facto* la suspension de ses traités⁵⁹. Après une période d'incertitude marquée par un contexte de crise mondiale, la Suisse conclut cependant de nouveau des accords avec d'autres pays (cette fois-ci principalement européens) dès 1935. Contrairement à la période précédente, une distinction se fait alors entre les ressortissants des Etats contractants et les autres. Sur la base de ces nouveaux traités bilatéraux, les ressortissants de Belgique, Finlande, France, Grande-Bretagne, Irlande, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège et Suède peuvent ainsi obtenir un permis d'établissement après un séjour ininterrompu en Suisse de cinq années (OFIAMT 1964: 46). Des accords spécifiques sont en outre mis en place avec trois pays limitrophes⁶⁰ – d'ailleurs plus grands fournisseurs de main-d'œuvre en Suisse – et déclarent que pour les immigrés provenant de ces pays le permis d'établissement ne peut être obtenu qu'après dix années de résidence (Castelnuovo-Frigessi et al. 1978: 22). Les « étrangers » auxquels nous nous référons par la suite sont donc des « ressortissants d'Etats tiers » ou d'Etats n'ayant pas conclu d'accord avec la Suisse.

Pour revenir aux scores MIPEX, nous pouvons tout d'abord souligner que la durée de résidence exigée pour les étrangers (n'ayant pas signé d'accord avec la Suisse) est désormais supérieure à cinq ans (selon les critères MIPEX). En sachant en effet que les ressortissants d'Etats avec qui la Suisse a conclu un nouvel accord bilatéral doivent résider d'une manière interrompue et régulière pendant cinq ans en Suisse, nous estimons que le reste des étrangers doivent attendre plus longtemps que cinq années. Certains ouvrages nous indiquent d'ailleurs la durée de dix années de résidence légale en Suisse (Mach 1982). A noter qu'il nous est impossible de citer une durée précise car la loi ne le mentionne pas. Nous estimons que cela est certainement dû au fait que les autorités suisses ont à l'époque une très grande marge de manœuvre en ce qui concerne les autorisations d'établissement et peuvent donc librement statuer sur l'octroi du permis d'établissement à des ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord. Un

⁵⁹ Voir Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral, du 2 juin 1924, *FF*, 1924, II, pp. 513.

⁶⁰ Italie (accord conclu en 1948), Autriche (1950) et Allemagne (1953).

autre changement concerne les saisonniers, qui ne peuvent désormais plus prétendre à une autorisation d'établissement. L'article 10, alinéa 6 de l'Ordonnance LSEE précise en effet que :

Art. 10, Ordonnance LSEE

[...] ⁶¹Des autorisations ou des prolongations de séjour ne seront octroyées aux employés et ouvriers saisonniers que pour la saison, et pas pour plus de neuf mois ; les séjours successifs dans plusieurs cantons doivent être additionnés. En règle générale, une nouvelle autorisation ne sera accordée que si le saisonnier a séjourné au moins trois mois à l'étranger. Le séjour saisonnier ne doit ni en fait, ni en droit, devenir permanent.

Malgré le fait que la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, ainsi que les messages et ordonnances qui y sont liés, ne soient pas clairs à ce sujet, l'entrée en vigueur de la LSEE implique également des changements en ce qui concerne les *conditions* pour l'acquisition d'un permis à long terme. Ainsi, un article LSEE nous semble particulièrement parlant à ce sujet :

Art. 4 LSEE

L'autorité statue librement, dans le cadre des prescriptions légales et des traités avec l'étranger, sur l'octroi de l'autorisation de séjour ou d'établissement et de la tolérance.

Tout *droit* à une autorisation est donc exclu avec la LSEE ; l'autorisation découlant du pouvoir d'appréciation de l'autorité qui est plus ou moins toujours en mesure de refuser l'octroi d'un permis. Comme l'explique le Message du Conseil fédéral du 17 juin 1929⁶¹, l'étranger « [...] ne possède pas, pour ainsi dire a priori, un droit à l'autorisation [...] ; il doit accepter telle quelle la décision des autorités. » Nous pouvons dès lors nous questionner : sur la base de quels critères les autorités statuent-elles « librement » comme énoncé par la loi ? L'art. 16, al. 1 LSEE stipule que « pour les autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère. » En outre, dès 1948 et la modification de la LSEE, le type d'autorisation dépend désormais explicitement de « l'appréciation de la personnalité de l'étranger »⁶². Le règlement d'exécution de la LSEE du 1^{er} mars 1949⁶³ (art. 11, al. 1) indique d'ailleurs qu'« avant de délivrer à un étranger une autorisation d'établissement, l'autorité examinera de nouveau à fond comment il s'est conduit jusqu'alors. » Contrairement à avant, l'accent est donc désormais mis sur l'étranger en tant qu'« individu », dont la personnalité doit correspondre aux critères édictés par les autorités (gardant d'ailleurs une grande marge d'appréciation). La peur de l'« Überfremdung » est ici prégnante : la « question des étrangers » se transforme petit à petit en crainte et justifie dès lors « [...] une politique d'immigration restrictive et sélective qui se fonde sur l'état du marché du

⁶¹ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 17 juin 1929, *FF*, 1929, I, pp. 929-949.

⁶² Voir Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi modifiant et complétant la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 8 mars 1948, *FF*, 1948, I, pp. 1279.

⁶³ Règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 1^{er} mars 1949.

travail, sur la « capacité de réception du pays » et sur la défense de l'identité suisse » (Arlettaz & Arlettaz 2004: 95).

6.2.1.3 1974-2014

Depuis 1951, le domaine des conditions de séjour et d'établissement reste inchangé et stable pendant de longues années. Ce n'est en effet que 35 années plus tard, avec l'entrée en vigueur de l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)⁶⁴ en 1986 que d'importants changements voient le jour et provoquent un durcissement des conditions d'accès au regroupement familial. L'article 38, alinéa 2 OLE stipule ainsi que « les saisonniers, les bénéficiaires d'une autorisation de courte durée, les stagiaires, les étudiants et les curistes ne peuvent pas faire venir les membres de leur famille. » Les étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour ou d'établissement sont donc désormais les seuls à pouvoir bénéficier d'une autorisation familiale. L'OLE prévoit en outre pour la première fois des conditions liées au logement dans le cadre du regroupement familial, qui est désormais possible uniquement lorsque l'étranger « vit en communauté avec [sa famille] et dispose à cet effet d'une habitation convenable » (art. 39, al. 1, let. b OLE). Il est d'ailleurs précisé à l'alinéa 2 du même article qu'« une habitation est convenable si elle correspond aux normes applicables aux ressortissants suisses dans la région où l'étranger veut habiter. » Les ressources économiques demandées sont quant à elles les suivantes : l'étranger peut être autorisé à faire venir sa famille « lorsque son séjour et, le cas échéant, son activité lucrative paraissent suffisamment stables » (art. 39, al. 1, let. a) et « lorsqu'il dispose de ressources financières suffisantes pour l'entretenir » (art. 39, al.1, let. c).

Malgré de longues années marquées par une tendance au durcissement des conditions de séjour et d'établissement, la période s'inscrivant entre 1986 et l'entrée en vigueur de la LEtr en 2008 connaît la tendance inverse et se caractérise par une lente augmentation de la moyenne ; passant de 23.23% en 1986 à 31.07% en 2008. Les améliorations ne sont pas majeures, mais nombreuses : la nouvelle loi fédérale sur le service de l'emploi (LSE)⁶⁵ entrée en vigueur en 1989 stipule ainsi par exemple à l'article 26, al. 2 que « [les offices de travail] placent et conseillent de même les demandeurs d'emploi étrangers séjournant en Suisse, dont le permis les autorise à exercer une activité lucrative et à changer d'emploi et de profession. » Les nationaux et les étrangers sont donc mis sur un pied d'égalité en ce qui concerne les services de l'emploi. En outre, si jusqu'en 2002 la validation des *compétences* acquises à l'étranger n'était pas possible, la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) du 13 décembre 2002⁶⁶, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, prévoit la reconnaissance des connaissances et des compétences acquises dans des contextes non formels. La procédure de validation est d'ailleurs

⁶⁴ Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986.

⁶⁵ Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services du 6 octobre 1989 (RS 823.11).

⁶⁶ Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) du 13 décembre 2002 (RS 412.10).

strictement la même pour les ressortissants UE/AELE que pour les ressortissants des pays tiers⁶⁷. Enfin, en ce qui concerne le regroupement familial et malgré le fait que ce changement ne soit pas directement lié au domaine des migrations, la reconnaissance en 2007 des partenaires enregistrés par la loi sur le partenariat (LPart)⁶⁸ est à souligner. A noter d'ailleurs que le statut de « tolérance » n'existe plus ; celui-ci a en effet été supprimé par la modification de la LSEE en 1987⁶⁹.

Comme nous l'énoncions précédemment, malgré le fait que la question de l'intégration (sociale) soit pour la première fois introduite légalement en 1998⁷⁰, l'entrée en vigueur de la LEtr en 2008 marque un nouveau tournant significatif en ce qui concerne la politique d'immigration et d'intégration de la Suisse en remplaçant une ancienne loi en vigueur depuis 74 années.

Ainsi, à teneur de l'article 54 LEtr, l'octroi d'une autorisation de séjour et de courte durée, mais également l'octroi d'une autorisation dans le cadre du regroupement familial, peut désormais être lié à la participation à un cours de langue ou à un cours d'intégration⁷¹ ; et les autorités tiennent compte du degré d'intégration lors de l'octroi d'une autorisation d'établissement. La Confédération cofinance ainsi des offres d'intégration mises en place pour les étrangers ayant des « besoins spécifiques »⁷² ; les cours de langue étant les mesures les plus fréquemment adoptées. De par le caractère fédéraliste de la Suisse, le niveau de langue requis est cependant difficile à évaluer ; il varie en effet fortement selon les cantons.⁷³ En outre, l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 24 octobre 2007⁷⁴, en complément à l'article 4 LEtr, stipule que :

⁶⁷ Malgré cela, il nous semble essentiel de remarquer que ces derniers peuvent rencontrer de nombreux obstacles au cours de la procédure. En effet, au moins une partie (généralement plus de la moitié) des cinq années d'expérience professionnelle requises doivent avoir été effectuées en Suisse et les exigences linguistiques sont relativement élevées (niveau B1-B2, oral et écrit) (KEK-CDC Consultants 2012: 10-11).

⁶⁸ Art. 2 de la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes de même sexe du 18 juin 2004 (RS 211.231) : « ¹Deux personnes du même sexe peuvent faire enregistrer officiellement leur partenariat. ²Elles s'engagent à mener une vie de couple et à assumer l'une envers l'autre les droits et les devoirs découlant du partenariat enregistré. ³Leur état civil est : « lié par un partenariat enregistré ». »

⁶⁹ Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, modification du 9 octobre 1987.

⁷⁰ L'entrée en vigueur de cet article de loi est développé au chapitre 6.2.2.3 concernant la participation politique des étrangers, qui aborde également la question des financements destinés à la promotion de l'intégration.

⁷¹ L'obligation de participer à un cours peut d'ailleurs être fixée dans une convention d'intégration. A noter toutefois que cette disposition ne peut être appliquée qu'aux ressortissants d'Etats tiers. Les ressortissants de l'Union européenne et des Accords de libre circulation, même de langue étrangère, ne peuvent être obligés de participer à un cours de langue/intégration après leur arrivée en Suisse.

⁷² Les ressortissants de pays tiers ayant des besoins spécifiques sont par exemple des femmes restant à la maison pour s'occuper de leur(s) enfant(s) en âge préscolaire, les jeunes adultes qui immigreront en Suisse après leur scolarité obligatoire, les personnes au bénéfice de l'aide sociale qui ne peuvent pas accéder à des cours de langue et également les étrangers vivant depuis longtemps en Suisse mais ne possédant qu'une connaissance rudimentaire d'une langue nationale (ODM 2007).

⁷³ L'étude menée par Wichmann (2011: 80) nous donne des précisions à ce sujet : « Dans onze cantons, les connaissances linguistiques – de différents niveaux – sont une condition indispensable ; dans neuf cantons les connaissances linguistiques sont une exigence à laquelle il faut répondre partiellement. Les preuves à apporter pour démontrer ses connaissances linguistiques varient d'un canton à l'autre. Si l'on considère le plus haut niveau exigé par un canton, il apparaît que les différences sont considérables. Pour sept cantons, le plus haut niveau exigé est A1 (absolument ou partiellement) ; pour dix cantons, c'est le niveau 2 (absolument ou partiellement) et trois cantons exigent le niveau B1 (absolument ou partiellement). »

⁷⁴ Ordonnance sur l'intégration des étrangers du 24 octobre 2007 (RS 142.205).

Art. 4 OIE

La contribution des étrangers à l'intégration se manifeste notamment par :

- a. le respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale ;
- b. l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile ;
- c. la connaissance du mode de vie suisse ;
- d. la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation.

Ces critères servent donc désormais à évaluer le « degré d'intégration » des étrangers notamment dans le cadre de la procédure visant l'octroi anticipé d'un permis d'établissement. La LEtr tente en effet d'encourager l'intégration des étrangers en instaurant un octroi anticipé de l'autorisation d'établissement en cas d'« intégration réussie » au sens de l'art. 34, al. 4 LEtr, de l'art. 62 OASA et de l'art. 3 OIE. Les critères d'intégration ne sont toutefois pas explicitement définis et précisés, et varient – même considérablement – selon les pratiques cantonales (Wichmann 2011).

A noter finalement que les personnes au bénéfice d'une autorisation de courte durée peuvent désormais à nouveau bénéficier du regroupement familial (art. 45 LEtr), mais qu'un étranger au bénéfice d'un permis de résidence ne peut désormais accéder à un permis d'établissement qu'après un séjour de dix ans en Suisse (art. 34 LEtr).

6.2.1.4 Synthèse

L'analyse de l'évolution des conditions de séjour et d'établissement depuis 1848 nous mène à plusieurs constats : tout d'abord, l'importance de l'entrée en vigueur en 1934 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers est notable. Il s'agit en effet de la première loi visant à réguler l'immigration en Suisse qui, d'autant plus, a un véritable impact sur l'évolution des politiques migratoires et d'intégration suisses, et notamment sur les conditions de séjour et d'établissement. En 1934, le score de ce sous-domaine passe ainsi de 43.8% à 26.08% chutant d'environ 18%. Il nous semble dès lors pertinent de parler d'un « avant » et « après » LSEE : l'avant LSEE se caractérisant par une forme de libre circulation, de libéralisme économique et une politique d'admission libérale permettant aux étrangers de venir travailler en Suisse et de s'y installer aisément ; l'après LSEE étant marqué par la volonté de maintenir une immigration à caractère temporaire. « [...] la question n'est plus d'entraver la libre circulation des personnes, mais de décourager et de contrôler strictement l'établissement. Les étrangers sont donc désormais classés en fonction d'un nouveau critère distinctif, entre candidats et non-candidats à l'établissement. Les notions de séjour et d'établissement, jusqu'alors secondaires, acquièrent une importance nouvelle. La législation lie au séjour l'intention et l'obligation pour l'étranger de quitter la Suisse ; à l'inverse, l'établissement est conçu comme un droit de présence de l'étranger » (Arlettaz & Arlettaz 2004: 98). Comme l'énonçait d'ailleurs le message du Conseil fédéral de 1924 : « il n'y aura [...] rien à objecter à l'afflux des étrangers, mais à condition

seulement que ceux-ci ne songent pas à s'établir.»⁷⁵ A ce sujet, il nous semble également important de souligner que les nombreuses mesures de plafonnement et les contingents mis en place dès les années 1970 afin de limiter l'immigration en Suisse et la venue d'étrangers n'ont aucun impact sur notre étude. La question des « saisonniers » n'étant en effet pas prise en compte par les indicateurs MIPEX, leur effet ne se retrouve pas dans nos résultats.

En outre, il convient de noter que dès 1980 l'évolution des conditions de séjour et d'établissement se caractérisent par une tendance à la fois inclusive et exclusive. L'accès au marché du travail se veut désormais plus ouvert à toutes les catégories d'étrangers (accès aux services de l'emploi, validation des compétences, etc.), alors que les conditions d'accès aux autorisations dans le cadre du regroupement familial et d'établissement se durcissent : les saisonniers et étrangers avec un permis de courte durée ne peuvent plus faire venir leur famille en Suisse dès 1986 (cette mesure sera cependant annulée avec l'entrée en vigueur de la LEtr en 2008), il existe désormais des conditions liées au logement et aux ressources économiques pour le regroupement familial, la durée de résidence pour obtenir une autorisation d'établissement augmente à dix années, et des « conditions d'intégration » sont requises pour l'obtention de permis de courte durée, de séjour (compris regroupement familial) ainsi que d'établissement.

6.2.2 Conditions d'accès à des droits et ressources économiques, sociales, politiques et civiles

Après nous être penchés sur les conditions de séjour et d'établissement que rencontrent les étrangers en Suisse depuis 1848, nous allons maintenant nous intéresser à un aspect complémentaire : celui des conditions d'accès à des droits et ressources économiques, sociales politiques et civiles. L'intégration structurelle, à laquelle nous nous intéressons dans le cadre de cette recherche, implique en effet également la manière dont les étrangers peuvent *participer* à la structure d'un système social (C. Achermann 2004). Il convient donc de se pencher sur les conditions que rencontrent les étrangers depuis 1848 pour accéder à des biens comme l'éducation, le travail, le logement, la sécurité sociale, etc.

Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2008: 2), « les droits économiques, sociaux et culturels sont les droits fondamentaux qui concernent le lieu de travail, la sécurité sociale, la vie familiale, la participation à la vie culturelle et l'accès au logement, à l'alimentation, à l'eau, aux soins de santé et à l'éducation. » Ils incluent ainsi les droits suivants : droits des travailleurs, droit à la sécurité sociale et à la protection sociale, droit à une protection et à une assistance familiales, droit à un niveau de vie suffisant (logement

⁷⁵ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral, du 2 juin 1924, *FF*, 1924, II, p. 517.

convenable, eau, vêtements, alimentation, ...), droit à la santé, droit à l'éducation, ainsi que droits culturels (HCDH 2008: 2-3).⁷⁶

Dans le cadre de cette recherche, et sur la base des indicateurs MIPEX, l'accent sera mis sur les droits économiques (à travers la thématique des droits des travailleurs), droits sociaux (droit à la sécurité sociale, à l'éducation, au logement) droits politiques et droits civils (sécurité du statut et mesures contre la discrimination) (voir Figure 2). N'étant pas abordés dans le questionnaire MIPEX, les droits culturels, que le HCDH définit comme « le droit de participer à la vie culturelle, de participer aux progrès scientifiques et d'en bénéficier et le droit des auteurs de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique » (HCDH 2008: 3) ne seront donc pas inclus dans notre analyse. Ainsi, sans que celle-ci soit exhaustive⁷⁷, notre analyse nous permettra d'avoir un aperçu de l'évolution des conditions d'accès à ces droits et ressources depuis 1848 et d'analyser les processus d'inclusion et exclusion interne en Suisse. Nous verrons ainsi que cette dimension suit la tendance des trois périodes historiques présentées précédemment : stabilité entre 1848 et 1933, durcissements dès l'entrée en vigueur de la LSEE et améliorations depuis les années 1970.

Nous souhaitons en outre préciser que malgré le fait que le score pour ce domaine semble relativement élevé lors de la première période (cf. Figure 4), cela n'est en réalité pas exactement le cas. Entre 1848 et 1934, le calcul effectué pour obtenir la moyenne de cette dimension ne prend en effet pas en compte les données non disponibles ou, dans ce cas précis, les données inexistantes. Les domaines de l'éducation et de la non-discrimination ne sont donc pas pris en compte, alors que l'inexistence de résultats pourrait s'apparenter à un score 0 faisant ainsi nettement baisser la moyenne pour cette dimension. Il convient donc de garder à l'esprit que le score affiché sur la *Figure 4* pour la première période n'est pas forcément représentatif de la réalité du droit des étrangers à cause de la logique que nous avons suivie pour effectuer nos calculs.

6.2.2.1 Droits économiques

Les aspects relatifs aux droits économiques abordés par le MIPEX concernent spécifiquement les *droits des travailleurs* et nous permettent de nous pencher sur deux problématiques : les conditions de travail, c'est-à-dire le droit à un travail librement choisi, à des conditions de rémunération égales, etc., et l'accès aux syndicats, c'est-à-dire le droit de former des syndicats et de s'y affilier.

⁷⁶ A noter que les définitions des droits fondamentaux basées sur les critères du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme nous servent simplement d'« indications » nous permettant de situer les pratiques de la Suisse vis-à-vis des droits tels qu'ils sont définis aujourd'hui.

⁷⁷ Notre analyse se basant exclusivement sur les données récoltées grâce à l'outil MIPEX, une analyse exhaustive des conditions d'accès aux droits économiques, sociaux, politiques, civils et culturels n'est pas envisageable. Ce travail se base donc sur les indicateurs proposés par le MIPEX et laisse donc volontairement de côté certains aspects comme les droits culturels.

Grâce aux traités de commerce et d'établissement, les *conditions de travail* des étrangers sont les mêmes que pour les nationaux jusqu'à la Première Guerre mondiale. Ils obtiennent ainsi les mêmes salaires, payent les mêmes impôts, ont des conditions de travail sûres et saines, et sont donc mis sur un pied d'égalité avec les Suisses (Eichmann 1886; M. Sauser-Hall 1921). La question de l'accès aux syndicats est quant à elle plus délicate. Les informations concernant l'accès des travailleurs étrangers aux syndicats suisses – qui voient le jour pour la première fois au niveau national en 1858 avec la création de la Fédération suisse des typographes⁷⁸ – sont ainsi inexistantes dans un premier temps. L'hypothèse que nous pouvons émettre est que ce manque de donnée indique peut-être qu'en réalité les étrangers ne pouvaient tout simplement pas y participer à cette époque.

Malgré le fait que cela ne soit pas annoncé officiellement, le début de la Première Guerre mondiale marque l'effondrement du réseau international des traités d'établissement et de commerce. Ainsi, la période allant de 1914 à 1934 nous semble particulièrement floue en ce qui concerne les droits des travailleurs. En effet, aucun document ne nous indique clairement et officiellement des changements par rapports aux anciens traités, et ceci malgré la mise en place de trois ordonnances visant à contrôler l'entrée des étrangers en Suisse. Nous avons donc décidé de maintenir les scores jusqu'en 1934, tout en sachant que la pratique pouvait certainement être différente.

Avec l'entrée en vigueur de la LSEE en 1934, les conditions de travail des étrangers commencent à se dégrader : l'article 14 de la nouvelle loi stipule en effet que l'autorisation de travail délivrée à un étranger n'est désormais valable que dans *un seul* canton et ne s'étend donc plus à toute la Suisse.⁷⁹ Les travailleurs étrangers connaissent dès lors de fortes restrictions en ce qui concerne le choix du travail et, plus précisément, leur mobilité géographique et professionnelle.

Après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, avec le retour de travailleurs étrangers (pour la plupart italiens) cherchant du travail en Suisse, la question de l'accès et la participation aux syndicats suisses commence quant à elle à se poser au niveau national. Comme l'expliquent Steinauer & von Allmen (2000), les syndicats suisses se méfiaient alors des étrangers et, malgré quelques rares exceptions, préféraient en rester à l'écart. Ce n'est que quelques années plus tard, à partir des années 1960, que des groupes locaux d'immigrés voient le jour dans les organisations ouvrières suisses. Enfin, malgré le fait qu'il ne soit pas évident de dater avec précision le début de l'accès des étrangers à des unions syndicales suisses, plusieurs ouvrages

⁷⁸ Voir « Syndicats », in Dictionnaire historique de la Suisse (online), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16481.php> (consulté le 25 juin 2014).

⁷⁹ Il nous semble d'ailleurs important de souligner que cette disposition, encore en vigueur jusqu'en 2007, ira plus tard à l'encontre du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte II) (RS 0.103.2). En effet, l'article 12, al. 1 Pacte II garantit à toute personne qui se trouve légalement sur le territoire d'un Etat le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. En adhérant à ce Pacte II, la Suisse a donc dû formuler une réserve vu que la LSEE prévoit que les autorisations de séjour et d'établissement ne sont valables que pour le canton qui les a délivrées.

nous indiquent que des collaborations et rencontres entre syndicats suisses et italiens se font à partir des années 1970. Dès lors, on commence à apercevoir la possibilité pour les étrangers de participer aux syndicats locaux (Castelnuovo-Frigessi et al. 1978). Ce n'est cependant qu'à partir des années 1980 que d'importantes sections ouvrières seront dirigées par des immigrés (Steinauer & von Allmen 2000: 69).

Les conditions de travail des étrangers restent quant à elles stables jusqu'en 2008 et l'entrée en vigueur de la LEtr. Nous estimons dès lors que les conditions de travail des étrangers remplissent tous les critères du MIPEX vu que tout étranger (y compris les ressortissants des pays tiers) a désormais le droit d'exercer une activité lucrative dans toute la Suisse (art. 37 et 38 LEtr). Cela constitue d'ailleurs un des changements notables liés à cette nouvelle loi sur les étrangers : tout individu, étranger ou non, peut désormais choisir librement son lieu de travail, quel que soit le canton. La mobilité professionnelle des étrangers n'est donc plus restreinte.

6.2.2.2 Droits sociaux

Les droits sociaux regroupent plusieurs dimensions : le droit à la sécurité sociale et à la protection sociale, le droit à une protection en cas de chômage, maladie ou vieillesse, le droit à la santé ainsi qu'à l'accès aux services sanitaires, le droit à un niveau de vie suffisant (notamment à un logement convenable), ainsi que le droit à l'éducation, c'est-à-dire le droit à l'enseignement primaire obligatoire et à l'enseignement secondaire et supérieur accessible à tous (HCDH 2008). Il convient tout de même de distinguer les « droits sociaux » des « libertés individuelles ». En effet, comme l'expliquent Butt, Kübert & Schultz (1999), les droits sociaux sont un *complément* aux libertés individuelles, qui ne pourraient être exercées sans un minimum de protection sociale. Ainsi, en ce qui concerne les droits sociaux tels que nous les comprenons dans ce travail, « contrairement aux libertés individuelles, ce n'est pas la liberté *par rapport à l'Etat* mais bien la liberté *avec l'aide de l'Etat*. Il s'agit donc de droits fondamentaux qui sont considérés comme des droits à des prestations ou à une participation » (Butt et al. 1999: 9).

Droit à la sécurité sociale⁸⁰

Au 19^e siècle, malgré les accords qui lient la Suisse aux pays étrangers permettant à quiconque de travailler en Suisse aux mêmes conditions que les nationaux, l'accès à la sécurité sociale pour les étrangers, même au bénéfice d'une autorisation d'établissement, n'est pas égal à celui des citoyens suisses. En effet, comme le souligne Aubert (1958: 245), l'assistance publique ne s'étend pas aux indigents étrangers. « Le principe de l'égalité de traitement n'étend pas ses effets

⁸⁰ Selon les indicateurs MIPEX traitant de ce sujet, la notion de sécurité sociale englobe les assurances sociales et l'assistance sociale. Nous n'analyserons cependant pas les « dix branches » de la sécurité sociale, c'est-à-dire assurance vieillesse et survivants, assurance invalidité, prestations complémentaires, prévoyance professionnelle, allocations pour perte de gain, allocations familiales, assurance maladie, assurance accidents, loi sur l'assurance chômage et insolvabilité, aide sociale et assurance militaire (Tabin 1999: 145). Seuls les aspects les plus prégnants concernant la sécurité sociale tout au long de l'évolution de cette sous-dimension seront ici développés.

dans le domaine de l'assistance publique ; les étrangers n'ont droit à cette assistance que si et dans la mesure où les traités ou les conventions spéciales le stipulent » (Petitmermet 1923: 127a-128a). L'indigence peut d'ailleurs être un motif d'expulsion pour les étrangers, quel que soit leur statut juridique (M. Sauser-Hall 1921). En outre, comme le souligne Aubert (1958: 242), seuls les étrangers avec un permis d'établissement peuvent s'affilier à une caisse d'assurance chômage reconnue.⁸¹

En prenant l'exemple de l'accès à l'assurance maladie, il nous semble toutefois important de relever que cette première période connaît une « double tendance » quant à la question de l'accès des étrangers à l'Etat social suisse⁸². En effet, nous constatons clairement une tendance inclusive de la part des autorités fédérales qui mettent en avant leur volonté d'avoir un système social élargi aux étrangers habitants et travaillant en Suisse. Le Conseil fédéral explique ainsi dans son Message du 10 décembre 1906⁸³ que « [...] les étrangers établis chez nous contribuent au bien-être général ; il convient à un pays progressiste, dont un grand nombre de ressortissants sont établis à l'étranger de se montrer large dans le domaine [...] ». Avec cette volonté de dispositions libérales, pour les autorités fédérales, l'« assimilation » passerait donc par une égalité des devoirs et des droits (Arlettaz & Arlettaz 2006: 195). Dans les commissions et Chambres fédérales, la tendance est cependant inverse. Elles estiment en effet qu'il faut protéger la communauté nationale suisse en construction et ne pas accorder d'avantages de droits aux étrangers (2006: 196). L'idée est donc de ne s'engager qu'envers des étrangers insérés socialement et économiquement dans la société suisse ou des candidats potentiels à la naturalisation. On observe ici les prémices d'un statut différentiel des non-nationaux fondé sur la durée du séjour. La situation à cette époque est donc au final la suivante : les propositions du Conseil fédéral ayant une tendance inclusive en ce qui concerne notamment la protection de la santé (assurance maladie et accidents), mais également la protection contre le chômage, se voient contrées par une attitude que l'on pourrait qualifier d'exclusive de la part des Chambres fédérales. Le projet de loi de la Confédération visant à mettre sur pied une Assurance maladie et accidents ne stipulant aucune différence entre nationaux et étrangers (Loi Forrer, 1899) est d'ailleurs refusé par référendum en 1900.

Avec l'éclatement de la Première Guerre mondiale et dans un contexte d'obsession de l'« Überfremdung », l'accès à la sécurité sociale pour les étrangers ne s'améliore pas. Ainsi, le Conseil fédéral promulgue cette fois-ci le 29 octobre 1919 un arrêté justifiant un traitement différentiel des étrangers⁸⁴. Désormais, pour pouvoir bénéficier de l'assistance au chômage, les

⁸¹ Il convient malgré tout de noter que les étrangers doivent être obligatoirement assurés contre les accidents, ou encore la vieillesse et le prédécès (Aubert 1958: 242-243).

⁸² Ce paragraphe se base sur l'article de Arlettaz & Arlettaz (2006) traitant des problèmes d'intégration des étrangers à l'Etat social national entre 1890 et 1925.

⁸³ Message du Conseil fédéral concernant les assurances contre les maladies et les accidents, du 10 décembre 1906, *FF*, 1906, VI, pp. 275.

⁸⁴ Arrêté du Conseil fédéral sur l'assistance des chômeurs du 29 octobre 1919 (RO 1919 915)

étrangers doivent avoir travaillé en Suisse pendant une durée totale d'au moins une année dans les cinq années précédant le 1er août 1914 :

Art. 3 Arrêté du 20 octobre 1919

Les étrangers domiciliés en Suisse ne bénéficient, à teneur du présent arrêté, des secours en tout ou partie à la charge des pouvoirs publics que s'ils justifient avoir travaillé en Suisse, ou y avoir fréquenté une école, pendant une durée totale d'au moins une année dans les cinq années précédant le 1^{er} août 1914 et si, dans leur pays d'origine, des secours d'importance à peu près égale sont, en cas de chômage, expressément assurés aux Suisses.

Après la Première Guerre mondiale, « d'une manière générale, l'idée est que l'étranger vient en Suisse à ses risques et périls, tant qu'il ne souhaite pas s'intégrer définitivement à la société suisse. [...] l'étranger ne saurait prétendre bénéficier des privilèges de la solidarité nationale sans remplir les devoirs qui y sont liés. Il lui suffit pour cela de se naturaliser » (Arlettaz & Arlettaz 2006: 208, citant Bindschedler (1924)). La loi fédérale sur l'assurance-chômage du 22 juin 1951⁸⁵ institutionnalise ainsi une disparité de traitement fondée sur l'établissement.

Comme l'expliquent Studer et al. (2013: 169) et Tabin (1999: 164-165), ce n'est qu'en 1977 que la caisse publique de chômage devient obligatoire. Comme l'explique toutefois Tabin (1999: 146), « le droit des étrangers aux prestations est régi différemment selon que leur pays d'origine a conclu ou non une convention de sécurité sociale avec la Suisse. Les conventions sont basées en général sur l'égalité de traitement entre Suisses et étrangers, ce qui signifie que les ressortissants des pays ayant signé une convention peuvent, comme les Suisses, avoir droit à une rente ordinaire après une année de cotisation [...]. Pour les étrangers n'ayant pas conclu de convention avec la Suisse, ils ne pouvaient, avant la dixième révision de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), avoir droit à une rente ordinaire qu'après 10 ans de cotisation. Cette situation les mettait donc dans une position sensiblement différente de celle des Suisses, malgré le fait que les cotisations AVS soient ponctionnées sur les salaires. » La situation est d'ailleurs la même dans le cas de l'assurance invalidité (AI) : dix ans de cotisation ou 15 ans de domicile pour les étrangers sans conventions. Avec la 10^e révision de l'AVS⁸⁶ entrée en vigueur en 1997, la durée de cotisations minimales pour les rentes ordinaires AVS est donc abaissée à une année pour tout étranger. Dès 1997, ces derniers connaissent ainsi la même situation que les Suisses en ce qui concerne l'AVS. Le fait d'être ressortissant suisse continue cependant à jouer un rôle important pour le versement de prestations en cas de séjour à l'étranger ; « il n'y a donc pas encore intégration totale, dans la pratique juridique, des étrangers dans le droit suisse de l'AVS » (Tabin 1999: 148). En ce qui concerne les prestations AI, les étrangers venant de pays n'ayant pas signé de convention peuvent en bénéficier si, lors de la survenance de l'invalidité, « [...] elles comptent

⁸⁵ Loi fédérale sur le service de l'emploi du 22 juin 1951.

⁸⁶ Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) du 20 décembre 1946 (RS 831.10) ; Message concernant la dixième révision de l'assurance-vieillesse et survivants du 5 mars 1990, *FF*, 1990, II, pp. 1-231.

au moins une année entière de cotisation ou si elles résident de manière ininterrompue en Suisse depuis 10 ans » (Tabin 1999: 150).

Droit à l'éducation⁸⁷

Pour les 25 premières années sur lesquelles porte cette recherche (1848-1873), les sources juridiques relatives à la sous-dimension de l'éducation ne nous fournissent aucune information au sujet de l'accès au système scolaire pour les étrangers. Ce manque de résultats nous oblige donc à ne pas prendre en compte de données pour cette période, mais nous indique également que cette thématique n'était certainement que très peu abordée par les autorités à l'époque. Rappelons en effet que les premières années de l'Etat fédéral suisse se caractérisent en grande partie par une importante émigration de la population suisse vers l'étranger, et non par l'arrivée de nombreux immigrants en Suisse.

La révision de la Constitution fédérale suisse de 1874 introduit pour la première fois quelques dispositions concernant le domaine de l'éducation :

Art. 27 Cst. 1874

¹La Confédération a le droit de créer, outre l'école polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre.

²Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite.

³Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

⁴La confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.

Dès lors, il nous est possible de répondre à certains indicateurs. L'enseignement primaire est ainsi *implicitement* obligatoire pour tout enfant résidant sur un territoire cantonal suisse⁸⁸. Qu'en est-il alors de l'accès à l'enseignement secondaire et supérieur ? Aubert (1958: 244) nous fournit quelques informations : « [...] il dépend des cantons d'ouvrir aux étrangers leurs établissements d'enseignements dit moyen ou supérieur. Ils peuvent en subordonner l'accès au paiement d'un émolument complémentaire spécial, [...] ». Petitmermet (1923: 128a) rejoint les arguments d'Aubert (1958) en expliquant que « [...] rien n'empêche les cantons de soumettre les étrangers à des conditions plus onéreuses que les nationaux quand il s'agit d'institutions auxquelles les étrangers ne sont pas obligés d'avoir recours (écoles secondaires, universités,

⁸⁷ La présentation de la sous-dimension du droit à l'éducation se base sur les quatre sous-domaines MIPEX suivants : accès à l'éducation (*access*), ciblage des besoins (*targeting needs*), nouvelles possibilités (*new opportunities*) et éducation interculturelle pour tous (*intercultural education for all*).

⁸⁸ Selon les critères MIPEX qui distinguent une obligation implicite (score 50) d'une obligation explicite (score 100), l'enseignement primaire est bien implicitement obligatoire en Suisse pour les étrangers. L'article 27 de la Constitution ne faisant en effet pas explicitement référence aux étrangers, l'obligation d'y participer n'est pas explicite mais l'interdiction ne l'est pas non plus.

etc.).» Aussi, nous considérons que les étrangers (quel que soit leur statut ou permis) ne connaissent pas les mêmes conditions d'accès que les nationaux à l'école non-obligatoire.

La question de la scolarité des enfants issus de la migration ne commence sérieusement à se poser que bien plus tard, dès le début des années 1960. Comme l'expliquent Calderon, Fibbi & Truong (2013: 12-13), les parents ayant immigrés en Suisse sont alors les premiers à organiser des cours pour assurer la transmission de leur langue et culture d'origine à leurs enfants. Les recommandations de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction régulièrement publiées dès 1972⁸⁹ permettent par la suite de provoquer des changements importants liés notamment à l'accès à la scolarité non-obligatoire (notamment jardins d'enfants), à l'organisation de cours d'appuis scolaires ou encore à la formation des enseignants à la prise en charge d'enfants étrangers.

Malgré toutes ces recommandations, ce n'est qu'en 2013 que l'accès à l'école enfantine et l'accès aux apprentissages deviennent un droit légal à part entière pour toute catégorie de migrant grâce à l'entrée en vigueur du concordat HarmoS⁹⁰ (s'appliquant aux 15 cantons signataires) instaurant l'obligation d'aller à l'école enfantine depuis l'âge de 4 ans, et de la motion Barthassat⁹¹ qui, en modifiant l'OASA⁹², introduit l'accès à la formation professionnelle pour les jeunes sans statut légal sous certaines conditions⁹³. Deux aspects méritent cependant d'être relevés : premièrement, il s'agit du seul cas où les enfants en situation irrégulière sont pris en compte par un indicateur MIPEX. L'accès à l'école enfantine devient en effet un droit également pour cette population. A noter toutefois que l'accès à l'enseignement supérieur pour les personnes en situation irrégulière demeure un droit *implicite* et non pas explicite (vu qu'ils ne sont d'ailleurs pas censés « exister »). Deuxièmement, la motion Barthassat est un exemple typique d'une « politique symbolique ». En effet, malgré le fait que l'accès aux apprentissages pour les jeunes en situation irrégulière soit désormais légalement possible sous certaines conditions, cette disposition n'est en pratique appliquée que dans de rares cas.

⁸⁹ Les recommandations de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction sont publiées en 1972, 1976, 1985 et 1991.

⁹⁰ Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) du 14 juin 2007.

Ce concordat est entré en vigueur en Suisse le 1^{er} août 2009. « Il harmonise pour la première fois au niveau suisse la durée des degrés d'enseignement, leurs principaux objectifs et le passage de l'un à l'autre, tout en actualisant les dispositions du concordat scolaire de 1970 qui réglementent déjà uniformément l'âge d'entrée à l'école et la durée de la scolarité obligatoire. Les cantons prennent individuellement la décision d'adhérer au concordat. » (CDIP, <http://www.edk.ch/dyn/11737.php> [consulté le 09 août 2014]).

⁹¹ Motion Barthassat (08.3616), Accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal, du 02 octobre 2008 (acceptée par l'Assemblée générale en 2010, entrée en vigueur le 1^{er} février 2013).

⁹² Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) du 24 octobre 2007 (RS 142.201).

⁹³ Ont accès à une formation professionnelle les jeunes en situation irrégulière remplissant les conditions suivantes : ils doivent être « bien intégrés » (c'est-à-dire maîtriser une langue nationale et respecter l'ordre juridique suisse) et avoir suivi la scolarité obligatoire en Suisse pendant cinq ans. Si ces critères sont remplis, ils reçoivent alors une autorisation de séjour pour effectuer un apprentissage. Voir DFJP & ODM. (2010). Commentaire : Adaptation de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) en raison de la mise en oeuvre de la motion Barthassat (08.3616), Accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal.

En ce qui concerne enfin la thématique de l'éducation interculturelle⁹⁴, comme l'expliquent Lanfranchi, Perregaux & Thommen (2000: 7), malgré les premières recommandations de la CDIP concernant l'éducation interculturelle dans les années 1970 (et jusqu'en 1991), cette approche n'a pas été véritablement intégrée dans les programmes de formation en Suisse. Nous partons donc de l'idée que la question de l'éducation interculturelle ne commence à être « appliquée » que dans les années 2000 ; le développement « théorique » datant des années 1990 en Suisse (Akkari 2009). Selon Akkari (2009: 59), il convient d'ailleurs de rappeler « [...] que l'éducation interculturelle a d'abord été en Suisse un combat pour permettre la scolarisation de tous les enfants étrangers. » La thématique de l'éducation interculturelle (que l'on nomme parfois pédagogie interculturelle (PIC)) reste cependant relativement floue car, comme le souligne Akkari (2009: 59), « il est difficile de dégager les principales étapes du développement de l'éducation interculturelle en raison de l'extrême décentralisation de la politique éducative [de la Suisse]. »

Droit au logement

Finalement, malgré le manque d'informations concrètes existantes au sujet du droit au logement en Suisse, il nous semble pertinent de nous pencher sur la situation actuelle en la matière. C'est en effet l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 de la révision de la Constitution fédérale⁹⁵ qui nous permet d'approfondir cette question. Il convient donc de noter qu'il n'existe pas de *droit spécifique au logement* en Suisse. La Constitution fédérale de 1999 s'engage en effet à veiller uniquement à ce que « toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables » (art. 41, al. 4 Cst. 1999). En outre, l'accès au logement varie d'un canton à l'autre ; des cantons qui n'ont généralement que peu de politiques sociales en matière de logement. *Théoriquement*, il semble donc qu'il n'existe pas de discrimination spécifique à ce sujet selon les différents permis de séjour et que tout ressortissants d'un pays tiers devrait avoir le même accès au logement qu'un Suisse. Il n'existe ainsi pas de *restriction légale* concernant l'accès au logement en Suisse.

6.2.2.3 Droits politiques

Comme le souligne Mackert (1999: 183), le débat concernant les droits politiques tourne essentiellement autour de la question du suffrage national, définissant qui a droit à la participation politique, ou qui en est exclu. Dans la sous-dimension des droits politiques, nous nous intéressons donc aux droits électoraux (le droit de vote et d'éligibilité aux élections fédérales, cantonales et communales), aux libertés politiques (c'est-à-dire la liberté d'association

⁹⁴ Selon Akkari (2009: 61), se référant à la Suisse romande, « l'éveil aux langues (y compris celles de l'immigration), la formation des enseignants à l'éducation interculturelle et la diffusion d'informations destinées à sensibiliser les enfants et les enseignants à la problématique de la diversité culturelle et du racisme sont les principaux secteurs où se déploient les approches interculturelles en éducation. »

⁹⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).

et/ou de former des partis politiques), à la problématique des organismes consultatifs (au niveau fédéral, cantonal, communal et au niveau de la capitale), ainsi qu'aux politiques de mise en œuvre (c'est-à-dire les politiques d'information pour les étrangers, les financements pour les organismes nationaux, cantonaux et régionaux de migrants).

De 1848 à 1970, la situation des étrangers du point de vue juridique est relativement claire en ce qui concerne la participation politique. En effet, comme nous l'expliquions précédemment, les étrangers sont traités de la même manière que des Suisses vivant dans un autre canton que leur canton d'origine, sauf en ce qui concerne les droits politiques. Aussi, comme le souligne Aubert (1958: 227), « en matière fédérale, la faculté d'élire, d'être élu, de voter sur la Constitution ou sur les lois, et de signer une initiative ou un référendum n'appartient qu'aux nationaux [...] ». Ce régime est semblable en matière cantonale, mais pas en matière communale vu qu'il existe des dérogations. En effet, toujours selon les explications d'Aubert (1958: 227), trois cantons accordent quelques droits politiques aux étrangers au niveau communal : Neuchâtel donne ainsi « [...] l'électorat communal (pas l'éligibilité) aux étrangers domiciliés depuis cinq ans dans le canton, et depuis un an dans la localité [...] »⁹⁶, Fribourg accorde le droit de se prononcer sur les dépenses et impôts communaux à tous les contribuables, même étrangers, et le canton de Thurgovie permet au législateur de conférer aux étrangers les droits politiques communaux. » Toutefois, malgré ces quelques exceptions, nous considérons que les *droits électoraux* sont minimes lors de cette première période.

En ce qui concerne les *libertés politiques*, la liberté d'association n'est pas garantie et peut être sujette à interprétations. Selon l'art. 46 de la Constitution de 1848 :

Art. 46 Cst. 1848

Les citoyens ont le droit de former des associations pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat.

Mais que signifie « citoyen » dans ce contexte ? La question est en effet de savoir « [...] si, en l'absence de traité, les étrangers jouissent en Suisse d'une aussi complète liberté d'association que les ressortissants du pays » (M. Sauser-Hall 1921: 11). Les argumentations à ce sujet sont diverses et varient fortement d'un auteur à l'autre⁹⁷. Nous avons donc opté pour la « thèse médiane » adoptée par M. Sauser-Hall (1921) et également résumée par Aubert (1958: 237-238), qui distingue ainsi d'une part les associations civiles, à *but privé*, des associations politiques, à *but public*, d'autre part. Les étrangers sont ainsi assimilés aux Suisses dans le cadre

⁹⁶ Le canton de Neuchâtel est ainsi le premier canton à accorder le droit de vote aux étrangers au niveau communal. Rappelons d'ailleurs que ce canton avait tout d'abord accordé « [...] le droit de vote et d'éligibilité aux plans exécutif et législatif communal aux étrangers en même temps qu'aux Confédérés. A la fin du XIXe siècle, le droit d'éligibilité a été supprimé sauf pour quelques commissions comme la commission scolaire, mais le droit de vote et d'élection au plan communal s'y exerce depuis 150 sans discontinuité » (Ruiz & Assima 1999: 172).

⁹⁷ Voir Aubert (1958: 237) pour plus de détails à ce sujet.

des premières, mais pas pour les secondes.⁹⁸ Aussi, le droit d'association pour les étrangers existe, mais il est limité. En vue de ce qui vient d'être dit, nous considérons que la participation des étrangers à des partis politiques connaît donc des restrictions.

La situation des étrangers à ce sujet devient mieux définie dès 1945. Dans un premier temps, le Département fédéral de justice et police édicte le 7 août 1945 des directives⁹⁹ obligeant notamment les groupements politiques étrangers à notifier leur existence (1^o directive) et lui permettant de soumettre ces groupements à des conditions restrictives spéciales (2^o directive). La directive n°8 stipule en outre que « le département fédéral de justice et police peut interdire et dissoudre les groupements politiques étrangers lorsque leur activité est de nature à affaiblir ou à compromettre la sûreté intérieure ou extérieure, ou le maintien de la neutralité, lorsqu'ils ne sont pas organisés ou dirigés selon des principes démocratiques ou lorsqu'ils violent de façon répétée les présentes directives ou des conditions spéciales qui leur ont été imposées. » Dans un deuxième temps, l'entrée en vigueur le 1^{er} mars 1948 de l'Arrêté du Conseil fédéral concernant les discours politiques d'étrangers¹⁰⁰ apporte d'ultérieures précisions. Il stipule en effet à l'art. 2 que « les étrangers qui ne sont pas en possession d'un permis d'établissement peuvent prendre la parole sur un sujet politique, dans des assemblées publiques ou privées, qu'avec une autorisation spéciale. » Il nous semble donc évident que la participation des étrangers à des partis politiques est possible, mais connaît toujours des restrictions.

1970 marque un tournant en ce qui concerne le domaine des droits politiques des étrangers. Premièrement, le Conseil fédéral décide de créer la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE) dans le but de faciliter l'intégration des étrangers et de leur famille. On assiste dès lors à la création du premier organisme consultatif pour les étrangers au niveau national. Deuxièmement, 1970 marque le début d'une longue série d'événements contribuant progressivement à l'amélioration des droits politiques des étrangers en Suisse.

Les *droits électoraux* des étrangers connaissent ainsi un important changement dès 1979. C'est en effet dès cette année que le canton du Jura accorde le droit de vote aux étrangers qui résident depuis dix ans en Suisse au niveau communal et cantonal¹⁰¹. Dès lors, deux cantons accordent le droit de vote au niveau communal – rappelons en effet que Neuchâtel accorde le droit de vote au niveau communal depuis 1849. L'*éligibilité* aux élections locales n'est cependant possible que dans un seul canton, celui du Jura. Elle est cependant limitée : « [...] ce canton n'admet l'éligibilité des étrangers qu'au sein des Parlements communaux et à condition que la commune concernée

⁹⁸ En vue des Directives du département fédéral de justice et police concernant l'activité de groupements politiques étrangers en Suisse du 7 août 1945 dont nous parlerons ci-après, nous considérons que l'argumentation de Sauser-Hall se justifie. En effet, la directive n°4 postule que « il est interdit aux étrangers de faire des cortèges et de tenir des assemblées publiques, revêtant un caractère politique. »

⁹⁹ Directives du département fédéral de justice et police concernant l'activité de groupements politiques étrangers en Suisse (Publications des départements et d'autres administrations de la Confédération), *FF*, 1945, I, pp. 923-928.

¹⁰⁰ Arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 concernant les discours politiques d'étrangers (RO 1948 111).

¹⁰¹ Depuis 1979, le canton du Jura accorde le droit de vote *au niveau cantonal* aux étrangers qui résident depuis dix ans en Suisse, dont un au minimum dans le canton du Jura, et le droit de vote et d'éligibilité (uniquement au Parlement) *au niveau communal*.

ait effectué une modification législative dans ce sens » (CFM 2010b: 11). Les droits électoraux des étrangers continuent par la suite à s'élargir : dès 2001, le canton de Neuchâtel accorde le droit de vote au niveau cantonal aux étrangers titulaires d'un permis d'établissement et qui séjournent dans le canton depuis au moins cinq ans¹⁰². En 2004, le canton de Vaud accorde à son tour le droit de vote et d'éligibilité des étrangers au niveau communal. Il est suivi en 2005 par Genève (droit de vote au niveau cantonal) et en 2006 par Fribourg accordant le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal. En 2007, le canton de Neuchâtel, premier canton à avoir accordé le droit de vote au niveau communal, ajoute le droit d'éligibilité des étrangers au niveau communal.

Les *libertés politiques* des étrangers en Suisse s'améliorent également dès les années 1990. En 1998, l'arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 concernant les discours politiques d'étrangers est abrogé¹⁰³ ; les étrangers ont donc désormais un accès aux partis politiques égal aux nationaux. De plus, l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale¹⁰⁴ en 2000 garantit à tous individu (étrangers y compris) le droit d'association (art. 23).

Comme expliqué ci-dessus, le domaine des *organismes consultatifs* connaît un premier changement avec la création de la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE) en 1970. Il sera suivi par d'autres changements liés notamment à la création en 1982 du premier organisme consultatif au niveau cantonal (Zürich, *Commission de formation pour les questions d'intégration*), suivie en 1984 par celui du Jura créant à son tour une *Commission pour l'intégration*. Aujourd'hui, 21 cantons possèdent une commission consultative ou un organe similaire sur le plan cantonal (CFM 2010b: 13). A noter que certaines villes se dotent également d'organismes consultatifs : la ville de Berne (capitale de la Suisse) en 2001 avec la *Fachkommission für Integration* et la ville de Genève (ville avec la plus grande proportion d'étrangers en Suisse¹⁰⁵) en 2001 également avec la *Commission consultative pour l'intégration*. Ces commissions ne sont en général pas « organisées structurellement » et ont une fonction consultative. La nomination des membres varie en outre selon les cantons ou communes. A noter que « [...] dans une grande majorité des organes, les membres se recrutent tant parmi les représentants de l'administration que dans la société civile » (CFM 2010b: 13).

¹⁰² Deux cantons accordant le droit de vote au niveau cantonal, nous considérons que le droit de vote aux élections « régionales » (terme utilisé par le MIPEX) existe dans certaines régions de Suisse (option 2, score 50).

(A noter que dans le cadre de ce sous-domaine concernant les droits électoraux, nous suivons la logique suivante : dès que deux cantons accordent le droit de vote aux élections cantonales ou communales, nous optons pour le score 50 (option 2).)

¹⁰³ DFJP. (1998). Le Conseil fédéral abroge l'arrêté concernant les discours politiques d'étrangers [Communiqué de presse]. URL <http://www.admin.ch/cp/f/35040116.669B@mbox.gsejpd.admin.ch.html>.

A noter s'ailleurs que, comme le souligne ce communiqué, cet arrêté avait fortement été critiqué dans les années précédents sont abrogation et n'avait été que rarement appliqué.

¹⁰⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).

¹⁰⁵ En 2012, le pourcentage de la population étrangère résident d'une manière permanente dans le canton de Genève était de 39.7%. Voir OFS (2012). Statistique de la population et des ménages (2012), <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand.html> [consulté le 06 août 2014].

En ce qui concerne finalement un éventuel soutien financier destiné à des organisations de migrants¹⁰⁶, la première base légale permettant à la Confédération de financer des mesures d'intégration voit le jour en 1998 avec l'adoption de l'article 25a de la LSEE¹⁰⁷:

Art. 25a LSEE

¹La Confédération peut verser des subventions pour l'intégration sociale des étrangers ; en règle générale, ces subventions ne sont accordées que si les cantons, les communes ou des tiers participent de manière adéquate à la couverture des frais. Le Conseil fédéral règle les modalités.

²La commission consultative instituée par le Conseil fédéral conformément à l'article 25, 1^{er} alinéa, lettre i est habilitée à proposer le versement de subventions et à se prononcer sur les demandes de subventions.

³L'Assemblée fédérale fixe au budget le montant maximal annuel.

C'est d'ailleurs la première fois que le terme « intégration » est inscrit dans un texte juridique suisse et que des mesures visant à encourager ou faciliter l'intégration des étrangers sont prises. Comme le souligne Facchinetti (2012: 68), l'idée était alors que la promotion de l'intégration et le soutien des structures ou espaces aidant les migrants était également du rôle des pouvoirs publics.

C'est ensuite à partir de 2000, et l'introduction de l'Ordonnance sur l'intégration, qu'un soutien financier est régulé au niveau national afin d'assurer le financement du premier programme fédéral d'intégration des migrants (2012: 68). Le but est donc notamment d'encourager des projets et/ou mesures visant à informer ou aider les étrangers (art. 11, 16 OIE). Dès 2008, un article concernant les contributions financières est également introduit dans la LEtr à l'art. 55. Il y est souligné que la Confédération ne peut accorder des contributions financières à l'intégration des étrangers que si les cantons, communes ou des tiers participent de façon appropriée aux coûts.¹⁰⁸ Comme le souligne le message du Conseil fédéral du 26 mai 2010¹⁰⁹, les subventions fédérales ne constituent donc que des contributions s'inscrivant *en complément* des dépenses que les cantons consacrent à l'intégration.

Il n'est cependant pas évident de définir avec précision à partir de quelle année des fonds publics ou aide financière ont été apportés aux organisations de migrants au niveau cantonal. Si l'OIE régule dès 2000 les subventions financières au niveau fédéral, les cantons pouvaient déjà aider financièrement des organismes cantonaux de migrants avant cela. Nous estimons donc que des projets proposés par ces organisations (cours de langue, cours d'informations et autre) ont commencé à être soutenus financièrement par les autorités cantonales depuis le milieu des

¹⁰⁶ La thématique des financements destinés à la promotion de l'intégration sont abordés par le MIPEX dans le cadre du domaine de la participation politique. Afin de garder la « logique MIPEX », nous avons décidé de maintenir cet ordre malgré le fait que ce sujet puisse par exemple également être abordé dans le cadre du domaine de l'éducation.

¹⁰⁷ Voir Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, modification du 26 juin 1998. (RO 1999 1111).

¹⁰⁸ Une nouvelle teneur de cet article est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 suite à la modification de la loi sur l'asile (LAsi, RS 142.31), modifiant à son tour le LEtr. (Pour plus d'informations, voir Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010, FF, 2010, pp. 4035-4108.)

¹⁰⁹ Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010, FF, 2010, pp. 4035-4108.

années 1990 environ.¹¹⁰ Il convient en effet de souligner que les cantons soutiennent en principe des projets d'intégration *innovateurs* et apportant une plus-value ; l'apprentissage d'une langue, le travail ou la formation professionnelle constituent ainsi souvent les axes principaux de ces mesures (Kaya et al. 2011). Les soutiens financiers ne sont donc en général pas destinés spécifiquement aux associations de migrants elles-mêmes, mais aux projets d'intégration que celles-ci proposent.

6.2.2.4 Droits civils

La sous-dimension des droits civils met au centre les questions liées au statut juridique des étrangers et à l'égalité juridique liée à ces statuts. L'accent est donc mis sur les différences entre nationaux et non-nationaux en ce qui concerne notamment l'autonomie et la liberté personnelle. Comme le soulignent C. Achermann & Gass (2003: 259) en se basant sur l'ouvrage de Jürgen Mackert (1999), les étrangers sont en effet soumis à des dispositions juridiques inégales en ce qui concerne les droits civils. Les droits fondamentaux ne sont par exemple pas applicables à certains domaines comme celui de la libre circulation, ou encore la protection contre l'expulsion ; des domaines qui sont régis par une loi spécifique aux étrangers. Sur la base de nos données MIPEX, nous allons donc développer deux aspects liés aux droits civils : la protection contre l'expulsion et/ou le renvoi liée à chaque statut juridique et le domaine de la non-discrimination.

Sécurité du statut

La sécurité du statut varie considérablement selon le statut juridique de chaque étranger. Afin de retracer l'évolution de ce sous-domaine, nous allons donc mettre en parallèle deux des statuts étudiés par le MIPEX : c'est-à-dire ceux liés au permis de séjour et au permis d'établissement.

La période régie par les traités de commerce et d'établissement (1848-1914) reste particulièrement floue en ce qui concerne la sécurité du statut, quel que soit le permis. Nous ne sommes donc en mesure d'approfondir que les aspects liés à la durée du permis et à la protection juridique. Rappelons que la notion d'« autorisation d'établissement » revêt alors un sens très large. Ainsi, toute étranger établi en Suisse ne connaît aucune restriction en ce qui concerne la durée de son autorisation. Jusqu'à la fin des traités d'établissement, nous estimons donc que toute autorisation est illimitée et ne nécessite pas de renouvellement. Toutefois, la Constitution fédérale de 1874 introduit la première base légale concernant le renvoi des étrangers et stipule que :

¹¹⁰ Plusieurs points méritent d'être précisés à ce sujet : premièrement, il s'agit ici d'une estimation de notre part. Le MIPEX requérant une date précise, nous avons opté pour 1995. Deuxièmement, les pratiques financières des cantons peuvent fortement varier d'un canton à l'autre. Elles ne sont donc en aucun cas « homogénéisées » dans toute la Suisse. Enfin, l'étude de Kaya, Efonyi-Mäder & Schönenberger (2011) consacrée à l'intégration des migrants en Suisse romande fournit quelques informations supplémentaires concernant les financements des projets d'intégration des cantons de Genève, Fribourg, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud.

Art. 70 Cst. 1874

La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Delessert (1924: 314-315) explique en outre que les motifs de rejet, retrait ou refus sont les suivants : « a) lorsque les conditions essentielles d'établissement n'ont effectivement jamais été réalisées et que l'autorité vient à connaître un fait qui, s'il n'avait pas été ignoré, eût motivé le refus de l'établissement ; b) lorsque le Confédéré ne remplit plus les conditions essentielles d'établissement ; c) lorsque le Confédéré, sans avoir été privé de ses droits civiques, a été condamné à réitérées fois pour des délits graves [...] ; d) lorsque le Confédéré tombe d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique et que sa commune d'origine ou canton refuse une assistance suffisante après avoir été officiellement mis en demeure de l'accorder ; [...] ». Enfin, concernant une éventuelle protection juridique à laquelle les étrangers pourraient se référer en cas de retrait d'autorisation ou d'expulsion, les traités d'établissement ne nous donnent pas d'informations précises. Delessert (1924: 326) explique cependant que « presque toutes les législations cantonales prévoient que Suisses et étrangers peuvent recourir à la plus haute autorité administrative ou exécutive cantonale contre les décisions prises à leur égard par des autorités inférieures, tant communales que cantonales. Mais là ne s'arrête pas la procédure de recours lorsqu'il s'agit de l'application de l'art. 45 Const. féd. ou d'un traité d'établissement. En effet, l'appel aux autorités fédérales judiciaires pour les Suisses et aux autorités fédérales exécutives et législatives pour les étrangers est en outre ouvert en faveur de tous ceux qui estiment avoir été lésés par la décision de la plus haute autorité cantonale en matière de refus de séjour ou d'établissement, de renvoi ou d'expulsion. »¹¹¹

Comme expliqué précédemment, l'entrée en vigueur de la LSEE crée une distinction très claire entre l'autorisation de séjour d'une part et l'autorisation d'établissement d'autre part. Cette distinction implique donc une différenciation notable en ce qui concerne la sécurité du statut. Ainsi, alors que les autorisations d'établissement ont en général une durée indéterminée et ne sont pas conditionnelles (et prennent fin uniquement si l'étranger en fait la demande, annonce son départ ou séjourne effectivement à l'étranger pendant six mois), l'article 9, al. 1 LSEE énonce que l'autorisation de *séjour* prend fin (a) lorsqu'elle est arrivée à son terme sans avoir été prolongée ; (b) lorsque l'étranger cesse de posséder une pièce de légitimation reconnue et valable ; (c) lorsque l'étranger obtient une autorisation dans un autre canton ; (d) lorsque l'étranger annonce son départ ou que son séjour est en fait terminé ; (e) par suite d'expulsion ou de rapatriement ; (f) par le retrait prévu à l'article 8, 2^e alinéa.

¹¹¹ L'indicateur MIPEX traitant de la question de la protection juridique prend en compte trois aspects : le droit de recours, la décision motivée et le droit d'être représenté devant une autorité administrative indépendante et/ou un tribunal. Aussi, n'ayant des informations que pour un de ces critères, le score de cet indicateur est de 0 tout au long de la période régie par les traités d'établissement.

Concernant la *révocation* de l'autorisation, la situation est semblable. En effet, alors que l'autorisation de séjour peut être révoquée (a) lorsque l'étranger l'a obtenue par surprise, en faisant de fausses déclarations ou en dissimulant des faits essentiels ; (b) lorsque l'étranger n'observe pas les conditions qui y sont attachées, ou que sa conduite donne lieu à des plaintes graves ; (c) lorsqu'elle n'a été accordée que sous réserve de révocation (art. 9, al. 2 LSEE) ; la révocation de l'autorisation d'établissement n'est possible que selon les motifs prévus à l'article 9, alinéa premier, lettre b, c et e, et à l'alinéa 2, lettre a. En outre, il est implicitement admis que l'indigence peut également amener à une révocation de l'autorisation du chef de famille, et donc aussi du conjoint et des enfants.

Les critères d'*expulsion* sont quant à eux les mêmes pour tout étranger :

Art. 10 LSEE

¹L'étranger ne peut être expulsé de Suisse ou d'un canton que les motifs suivants :

- a) s'il a été condamné par une autorité judiciaire pour crime ou délit s'il a abusé de l'hospitalité suisse par des contraventions graves ou réitérées ;
- b) si, par suite de maladie mentale, il compromet l'ordre public ;
- c) si lui-même, ou une personne aux besoins de laquelle il est tenu de pourvoir sont tombés à la charge de l'assistance publique ou privée ou sont, avec certitude, sur le point d'y tomber d'une façon permanente.

Concernant une éventuelle protection contre l'expulsion, l'Ordonnance LSEE (art. 16, al. 3) stipule que « pour l'application de l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre a, de la loi, l'autorité compétente considérera, s'il y a lieu, la durée du séjour légal de l'étranger en Suisse et le préjudice qu'il aurait à subir avec sa famille du fait de l'expulsion. » La prise en compte des circonstances personnelles (ici, familiales) semble donc exister. Il faut cependant se référer à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), conclue à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974¹¹², et plus précisément à l'article 8 pour trouver les bases légales de la protection de la vie familiale¹¹³. L'article 8 CEDH prévoit ainsi que les circonstances personnelles, c'est-à-dire l'existence d'une vie privée ou d'une vie familiale, soient prises en compte lors du refus d'entrer sur un territoire ou l'expulsion d'un territoire. Comme le soulignent Besson et Kleber (2014a : 39-40), « parmi les éléments dont la Cour tient compte pour apprécier les « circonstances particulières », on notera particulièrement la possibilité ou non de mener la vie familiale ailleurs que dans l'Etat hôte. La Cour met en

¹¹² Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Conclue à Rome le 4 novembre 1950. Approuvée par l'Assemblée fédérale le 3 octobre 1974. Instrument de ratification déposé par la Suisse le 28 novembre 1974. Entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (RS 0.101).

¹¹³ L'art. 8 CEDH protège les relations familiales *existantes* et *effectivement vécues*. « La Cour exige, pour que la protection conventionnelle puisse intervenir, que les liens invoqués découlent de l'existence d'une relation qualifiée de ou assimilable à une famille d'une part (1), et que ces liens soient d'autre part effectivement vécus (2) » (Grant 2000: 267). De plus, comme le soulignent Besson & Kleber (2014a: 30), un point important concernant la Convention et la protection de la vie privée et/ou familiale doit être précisé : « sur le principe, si la Convention ne garantit aucun droit au regroupement familial, le refus d'entrer opposé à un étranger peut empêcher l'exercice d'une vie familiale et par conséquent porter atteinte aux droits protégés par l'art. 8 CEDH. De même, si la Convention ne comporte aucune interdiction de renvoyer un étranger, un tel renvoi est susceptible d'entraver l'exercice d'une vie privée et/ou familiale et donc de poser problème sous l'angle de l'art. 8 CEDH. »

balance l'intérêt de l'Etat à contrôler l'immigration et les désavantages que la poursuite d'une vie familiale dans le pays d'origine ou dans un autre pays impliquerait. Lorsqu'il s'agit de la réunification d'enfants avec leurs parents, les critères supplémentaires suivants sont examinés : l'âge des enfants concernés par le regroupement, leur situation dans le pays d'origine, notamment les liens sociaux et culturels développés et la présence d'un entourage pouvant prendre soin d'eux, et le degré de dépendance aux parents. [...]. »

Dans un deuxième temps, l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale en 2000 garantit également le droit au mariage et à la famille (art. 14 Cst. 1999).¹¹⁴

Concernant les protections juridiques, la LSEE stipule clairement que « les refus de séjour, d'établissement ou de tolérance, ainsi que les expulsions, les retraits et les révocations, doivent être motivés par écrit ; toute décision susceptible de recours doit indiquer le délai et l'autorité de recours. Le recourant ou son représentant a le droit de consulter le dossier à moins que l'ordre et la sécurité publics ne s'y opposent » (art. 19, al. 2 LSEE). Nous considérons cependant la protection juridique « complète » qu'avec l'entrée en vigueur de la LEtr en 2008 qui formule d'une manière claire le droit de recours en matière de révocation d'autorisation (art. 64 LEtr).

Finalement, l'entrée en vigueur de la LEtr apporte également certains changements relatifs à la sécurité du statut des membres de la famille. Premièrement, la durée du permis se voit écourtée. Ainsi, elle n'est désormais plus la même que celle du chef de famille et est en général égale à une année et peut être prolongée de deux ans (art. 58, al. 1 OASA).¹¹⁵ Le score pour les motifs de révocation, de refus ou de retrait de permis pour les personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour reste inchangé. L'article 62 LEtr précise cependant les critères de révocations des autorisations autres que l'autorisation d'établissement :

Art. 62, LEtr

L'autorité compétente peut révoquer une autorisation, à l'exception de l'autorisation d'établissement, ou une autre décision fondée sur la présente loi, dans les cas suivants : (a) si l'étranger ou son représentant légal a fait de fausses déclarations ou a dissimulé des faits essentiels durant la procédure d'autorisation ; (b) l'étranger a été condamné à une peine privative de liberté de longue durée ou a fait l'objet d'une mesure pénale prévue aux art. 64 ou 61 du code pénal ; (c) il a commis de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les met en danger ou représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ; (d) il ne respecte pas les conditions dont la décision est assortie ; (e) lui-même ou une personne dont il est à la charge dépend de l'aide sociale.

¹¹⁴ Voir Collette & Mahon (2014: 80-87).

¹¹⁵ Par exemple, les membres de la famille d'un étranger bénéficiaire d'une autorisation d'établissement ne recevront pas la même autorisation. Ils recevront pour commencer une autorisation de séjour pouvant être prolongée. Ce n'est qu'après un séjour légal ininterrompu de cinq ans, et à condition de vivre en ménage commun, que le conjoint a droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement. (Même chose pour les membres de la famille d'un étranger au bénéfice d'une autorisation de séjour ou de courte durée dont le regroupement familial a été autorisé) (Voir Amarelle, Christen, Nguyen 2012: 27-33).

Il convient finalement de citer l'art. 121 introduit dans la Constitution fédérale suite à l'acceptation en votation populaire le 28 novembre 2010 de l'initiative sur le renvoi des étrangers :

Art. 121 Cst.

¹La législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération.

²Les étrangers qui menacent la sécurité du pays peuvent être expulsés de Suisse.

³Ils sont privés de leur titre de séjour, indépendamment de leur statut, et de tous leurs droits à séjourner en Suisse :

- a. s'ils ont été condamnés par un jugement entré en force pour meurtre, viol, ou tout autre délit sexuel grave, pour un acte de violence d'une autre nature tel que le brigandage, la traite d'êtres humains, le trafic de drogue ou l'effraction ; ou
- b. s'ils ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale.

[...]

L'application de l'initiative sur le renvoi n'ayant pas encore été déterminée, cet article de loi n'a cependant pas été pris en compte dans nos résultats. En vue des importants débats relatifs à la mise en oeuvre de cette initiative, nous sommes toutefois conscients que d'importantes modifications liées au statut des étrangers risquent de voir le jour dans les prochaines années.

La non-discrimination

Les bases légales de la protection contre la discrimination raciale ne voyant le jour que tardivement en Suisse, il est relativement aisé de présenter les résultats pour ce sous-domaine. Ce n'est en effet qu'en 1995 qu'entre en vigueur la norme pénale sur le racisme avec les articles 261^{bis} du Code pénal et l'article 171c du Code pénal militaire¹¹⁶. La révision de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 introduit également l'art. 8, al. 2 concernant la discrimination. Avant cela, les problèmes liés à la discrimination ne sont réglés par aucun texte juridique en Suisse.

Il convient en outre de souligner que le domaine de la discrimination est uniquement régulé à travers le Code pénal (CP), le Code pénal militaire (CPM)¹¹⁷ et la Constitution fédérale. La Suisse ne possède donc pas de loi exhaustive pour la protection contre la discrimination raciale, ni d'une base légale contre la discrimination raciale dans le droit civil (Mahon et al. 2013: 21). Ce point est d'ailleurs fortement et constamment critiqué par les organes de surveillance internationaux et européens œuvrant dans le domaine¹¹⁸ ; d'autant plus que cette absence de

¹¹⁶ Art. 261bis Code pénal (Norme pénale sur le racisme), du 18 juin 1993 (RO 1994 2887) ; Art. 171c Code pénal militaire, du 18 juin 1993 (RO 1994 2887). Voir également le Message 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 du 2 mars 1992, *FF*, 1992, III, pp. 265-340.

¹¹⁷ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0) ; Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de code pénal suisse, du 23 juillet 1918, *FF*, 1918, IV, pp. 1-231 ; Code pénal militaire (CPM) du 13 juin 1927 (RS 321.0) ; Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de code pénal militaire suisse, du 26 novembre 1918, *FF*, 1918, V, pp. 349-490.

¹¹⁸ L'étude menée par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CDSH) (Mahon et al. 2013: 9-10) retient quatre recommandations principales adressées à la Suisse concernant la discrimination et le racisme : une meilleure adaptation de la norme pénale sur la discrimination raciale ainsi des normes légales sur la discrimination raciale dans le domaine privé ; l'élargissement du mandat de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) (y compris le droit de pouvoir aller en justice dans les cas de

base légale ne permet pas d'avoir un accès direct à une protection contre la discrimination dans des domaines comme le logement, le travail, l'éducation, etc. A noter d'ailleurs que depuis son entrée en vigueur en 1995, la norme pénale contre le racisme n'a connu aucune adaptation ou modification ; provoquant également de nombreuses critiques. Enfin, force est de constater que la Suisse n'a pas encore signé, ni ratifié le protocole additionnel n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme sur la non-discrimination¹¹⁹.

Comme nous venons de l'expliquer, avant 1995, la Suisse ne possède aucune base légale concernant la problématique de la discrimination ; les scores MIPEX sont donc inexistantes pour cette période allant de 1848 à 1994. Afin de contextualiser l'entrée en vigueur de la norme pénale antiraciste dont nous allons parler par la suite, nous allons tout de même brièvement revenir sur quelques événements importants, au niveau international et national, ayant mené à l'adoption de cette norme en Suisse.

Comme l'explique la Commission fédérale contre le racisme (CFR)¹²⁰, c'est en 1960, suite à des événements tels que l'apartheid en Afrique du Sud et le mouvement des droits civiques des Noirs aux Etats-Unis que remontent les premières condamnations de l'Assemblée générale de l'ONU liées à des actes de discrimination. En 1963 est donc adoptée la déclaration n°1904 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la discrimination des êtres humains fondée sur des critères comme la race, la couleur ou l'origine ethnique est dès lors considérée comme une atteinte à la dignité humaine. A la suite de cela, l'Assemblée générale de l'ONU adopte le 21 décembre 1965 la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD)¹²¹, entrée en vigueur le 4 janvier 1969 après avoir été ratifiée par 27 Etats.

Dès le début des années 1990, la Suisse est à son tour touchée par l'émergence de groupes d'extrême droite et des groupements néonazis. Aussi, suite à quelques actes marquants (comme l'incendie criminel du 2 juillet 1989 contre un foyer pour requérants d'asile de Coire), le Conseil fédéral décide d'ouvrir le 20 décembre 1989 la procédure de consultation pour adhérer à la CERD. (A noter en effet que la Suisse s'était jusqu'alors contentée d'*approuver* l'adhésion à la Convention, mais n'y avait pas adhéré.) Malgré un référendum lancé par les opposants, la modification du code pénal suisse est acceptée par le peuple le 25 septembre 1994. La CERD est alors entrée en vigueur le 29 décembre 1994 et l'article du Code pénal le 1^{er} janvier 1995. De

discrimination raciale) et d'autres organes, ainsi que la mise à disposition de moyens financiers suffisants ; la mise en place de mesures de prévention contre la xénophobie, le racisme et la discrimination raciale, ainsi que la promotion du dialogue interculturel et de la tolérance dans la politique et la société ; le monitoring de cas de discrimination raciale ainsi qu'une documentation des contre-mesures et des activités entreprises.

¹¹⁹ Protocole no. 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 2000.

¹²⁰ Voir le site de la Commission fédérale contre le racisme CFR, « Contexte », <http://www.ekr.admin.ch/themes/f155.html> [consulté le 12 juin 2014], sur lequel nous nous basons écrire cette partie contextuelle.

¹²¹ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Conclue à New York le 21 décembre 1965, Approuvée par l'Assemblée fédérale le 9 mars 1993, Instrument d'adhésion déposé par la Suisse le 29 novembre 1994, Entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994 (RS 0.104).

plus, la Commission fédérale contre le racisme est instituée par le Conseil fédéral le 23 août 1995 pour mettre en œuvre la Convention.

Comme expliqué ci-dessus, l'article 261^{bis} CP, ainsi que l'article 171c CPM, sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1995 suite au rejet le 25 septembre 1994 du référendum qui avait été engagé contre elles. La ratification de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, entrée en vigueur le 29 décembre 1994, dépendait d'ailleurs de l'introduction de ces normes pénales. La teneur exacte de la norme pénale contre le racisme est la suivante :

Art. 261^{bis} CP Discrimination raciale

Celui qui, publiquement, aura incité à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ;
Celui qui, publiquement, aura propagé une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de façon systématique les membres d'une race, d'une ethnie ou d'une religion ;
Celui qui, dans le même dessein, aura organisé ou encouragé des actions de propagande ou y aura pris part ;
Celui qui aura publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, abaissé ou discriminé d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine une personne ou un groupe de personnes en raison de leur race, de leur appartenance ethnique ou de leur religion ou qui, pour la même raison, niera, minimisera grossièrement ou cherchera à justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité ;
Celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public,
Sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

La définition de la discrimination raciale introduite par l'article 261^{bis} CP ne comprend que deux des éléments listés par le MIPEX¹²². Aussi, si les critères de la race et de l'ethnicité et de la religion sont couverts, l'article 261^{bis} CP n'englobe pas la discrimination fondée exclusivement sur l'appartenance nationale (contrairement à la définition de la discrimination raciale donnée à l'article 1 de la Convention internationale de l'ONU). Comme le soulignent Niggli & Fiolka (2004: 3), « l'article 261^{bis} n'englobe pas la discrimination fondée exclusivement sur l'appartenance nationale ou les catégories juridiques « étrangers » et « requérants d'asile ». Mais quand la nationalité ou les notions d'étrangers et de requérants d'asile sont utilisés quasiment comme « camouflage », c'est-à-dire sans référence à la nationalité ou à la catégorie juridique, mais comme synonyme de « race », d'ethnie ou de religion, l'élément constitutif de l'infraction au sens de l'article 261^{bis} est donné. » L'article 261^{bis} CP s'applique aussi bien aux personnes physiques et morales, qu'au secteur public. En effet, elle est applicable tant que les personnes ne sont pas unies par des liens personnels : « [...] sont considérés comme publics toutes les opinions et tous les comportements n'ayant pas lieu dans le cercle familial ou amical ou dans tout autre environnement qui n'est pas marqué par des relations personnelles ou une confiance

¹²² Les éléments listés par le MIPEX sont : race et ethnicité, religion et croyance, nationalité.

particulière » (OFJ 2007: 11). En outre, la norme pénale n'interdit pas le profilage racial (également désigné comme délit de faciès ou *racial profiling* en anglais)¹²³ et ne stipule aucune loi spécifique concernant la discrimination multiple.

Les domaines d'application de la norme pénale contre le racisme sont quant à eux relativement flous et ne sont pas explicitement définis. En effet, les infractions décrites par l'art. 261^{bis} CP font uniquement référence à des faits commis *publiquement*. Il n'existe donc pas de « [...] règles interdisant de manière spécifique la discrimination entre particuliers dans le cadre des rapports de travail ou de bail ou bien encore dans le domaine des prestations de service » (Hausammann 2008). Le droit privé suisse ne prévoit en effet aucune interdiction liée spécifiquement à la discrimination sur la base de la race, ethnicité, religion ou nationalité.¹²⁴

En Suisse, quel que soit le motif de la discrimination, toute victime a accès aux trois types de procédures judiciaires : civiles, pénales et administratives ; il n'existe cependant pas de mesures alternatives de règlement de litiges¹²⁵. A noter cependant que, comme le souligne le rapport de la Commission fédérale contre le racisme (2010: 13), le recours à la voie pénale est le plus fréquent. En effet, « l'absence presque totale d'interdictions expresses de discriminer dans le droit privé et dans le droit administratif porte les victimes d'actes discriminatoires à recourir de préférence à la voie pénale pour sanctionner les auteurs. En conséquence, la réponse juridique se limite en règle générale à une peine pécuniaire. Si l'on n'utilise guère l'arsenal des dispositions de droit privé et de droit administratif, c'est parce qu'on en ignore le potentiel. » La CFR (2010: 13) dénote donc plusieurs limites à cela : « le fait que le législateur suisse se concentre sur la voie pénale pour combattre le racisme fait apparaître deux carences de fond. D'une part, le « droit antiraciste » est cantonné dans une bulle moraliste, manquant ainsi l'opportunité de devenir un élément ordinaire de tout régime juridique libéral, démocratique et attaché aux principes de l'Etat social (comme il en va de l'égalité entre hommes et femmes et de l'égalité des personnes handicapées). D'autre part, cette vision bornée qui se limite au droit pénal ne régit que les formes graves et publiques de discrimination, c'est-à-dire les formes de racisme qui sont manifestement pernicieuses sur le plan social. Elle omet pour l'essentiel la lutte

¹²³ En Suisse, la problématique du profilage racial est principalement discutée dans les milieux policiers. Les plaintes pénales contre la police à ce sujet seraient en effet nombreuses, malgré le fait que le profilage racial soit clairement prohibé par la déontologie (voir *Le Temps*, 17.02.2014). Encore une fois, il est important de souligner que dans le cadre de cette étude, nous analysons principalement le cadre législatif fédéral et non les pratiques cantonales. Il nous semble cependant pertinent de rappeler que certains cantons ou villes suisses mettent en place des mesures visant à améliorer la protection contre la discrimination. Dans le cadre précis du profilage racial, la ville de Lausanne s'est par exemple questionnée au sujet de cette problématique et tente depuis quelques années de sensibiliser les milieux policiers (Imhof 2011).

¹²⁴ Comme l'explique Hausammann (2008), « d'autres dispositions du droit civil peuvent aussi offrir une protection contre la discrimination. C'est ainsi qu'un contrat ne doit pas être contraire à l'ordre public, aux mœurs ni aux droits attachés à la personnalité (art. 10 CO). Les contrats qui contreviennent au droit contraignant ou contre les bonnes mœurs sont nuls (art. 20 CO). Il est également interdit de profiter de la partie contractante la plus faible en exploitant la situation de détresse, l'inexpérience ou la légèreté de celle-ci. » Toujours selon Hausammann (2008), la doctrine se réfère donc par exemple à l'art. 28 du Code civil comme principal instrument du droit privé pour la protection contre la discrimination, ou encore à l'art. 328 du Code des obligations pour la protection de la personnalité du salarié selon le droit du contrat de travail. (Pour plus de détails et d'informations voir Hausammann (2008).)

¹²⁵ Certains cantons ou villes suisses proposent tout de même des instances de médiation qui peuvent intervenir lors de litiges entre les habitants et l'administration. Voir la page du site de la CFR concernant les services de médiation : <http://www.ekr.admin.ch/services/f420.html> [consulté le 02 août 2014].

contre des formes de discrimination plus subtiles ou moins visibles (dans le monde du travail, les loisirs, à l'école, etc.). » Concernant la durée des procédures civiles et administratives en Suisse, elle est souvent citée comme étant une des nombreuses barrières procédurales en Suisse (CFR 2010 ; Hausammann 2008)¹²⁶. L'art 5 (al. 1) du Code de procédure pénale ne prévoit d'ailleurs aucun délai aux procédures.¹²⁷

En ce qui concerne finalement ce que le MIPEX nomme « *politique d'égalité* », la Commission fédérale contre le racisme a été instituée par le Conseil fédéral en 1995 suite à l'entrée en vigueur de la CERD le 29 septembre 1994 et de la norme pénale antiraciste en 1995. Comme l'explique le communiqué de presse du Département fédéral de l'Intérieur du 6 mars 1995¹²⁸ : « le mandat de cette commission est de promouvoir la compréhension et l'entente entre personnes d'origines différentes et de lutter contre toute forme de racisme et de discrimination raciale. De plus, elle devra veiller à prévenir efficacement le racisme et à influencer dans ce sens les particuliers qu'elle devra conseiller. » La CFR a donc pour but de mettre en œuvre la convention et est ainsi l'organe suisse qui s'occupe des questions d'égalité et de discrimination. La CFR peut aider les victimes de discrimination à travers des conseils juridiques indépendants et ne fait donc pas office d'organisme juridictionnel. La CFR agit en effet plutôt dans le but de sensibiliser le public, renseigner les autorités et faire des recommandations. Elle n'a ainsi aucune capacité juridique à s'engager dans une procédure judiciaire au nom d'un plaignant ou dans des procédures administratives pour le compte de des plaignants et ne peut donc pas déclencher de procédure ou mener une enquête par sa propre initiative.¹²⁹

6.2.2.5 Synthèse

La dimension de l'accès à des droits et ressources économiques, sociales, politiques et civiles comprend de nombreuses sous-dimensions et connaît ainsi une évolution relativement complexe. Toutefois, malgré l'imbrication de facteurs très différents, la tendance de l'évolution semble au final être la même pour chaque sous-dimension : une amélioration des droits citoyens et des conditions pour y accéder. Nous observons ainsi à partir des années 1970 une croissance notable du score relatif à ce sous-domaine ; en l'espace d'une quarantaine d'années, il passe en effet de 31,07% à 57,54%. C'est de loin la croissance plus importante des trois dimensions de l'intégration structurelle étudiée dans le cadre de ce travail. Ces améliorations sont nombreuses

¹²⁶ A cette barrière procédurale s'en ajoutent encore d'autres, comme la prise en charge des frais de procédure en cas d'échec, le caractère contradictoire de la procédure civile ou encore le fait de porter seul le fardeau de la preuve (CFR 2010).

¹²⁷ Code de procédure pénale suisse (CPP) du 5 octobre 2007 (RS 312.0) : « Art. 5 CPP ¹Les autorités pénales engagent les procédures pénales sans délai et les mènent à terme sans retard injustifié. »

¹²⁸ DFI. (1995). Constitution du Commission fédérale contre le racisme [Communiqué de presse]. URL <http://www.admin.ch/cp/f/1995Mar7.114108.3923@idz.bfi.admin.ch.html>. Voir aussi l'extrait du mandat de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) (CFR 1995).

¹²⁹ Ces diverses informations relatives aux tâches et au mandat de la Commission fédérale contre le racisme proviennent du site internet de la CFR : http://www.ekr.admin.ch/la_cfr/f416.html [consulté le 11 janvier 2015]

et récurrentes : libre mobilité professionnelle et géographique, participation aux syndicats ou regroupements politiques, accès à la scolarité obligatoire et non obligatoire (enfantine notamment) facilité, développement de cours d'appui, ainsi que de langue et de culture d'origine (LCO), droit d'association garanti, plus de droit électoraux au niveau cantonal et communal, introduction de l'article 261bis du Code pénal sur la discrimination, etc.

Il convient tout de même de préciser que si la plupart de ces droits s'étendent désormais à toutes les catégories d'étrangers, certains, comme les droits civils et plus précisément la protection contre le renvoi, l'expulsion ou la révocation du permis, demeurent aujourd'hui encore relativement inégaux entre bénéficiaires de permis de séjour et d'établissement. A noter toutefois que l'initiative sur le renvoi des étrangers précédemment citée se veut particulièrement restrictive, même envers des étrangers possédant une autorisation d'établissement. Malgré cela, nous constatons que l'autorisation d'établissement devient bel et bien un statut privilégié au fil du temps.

6.2.3 Conditions d'accès à la nationalité

Finalement, après nous être penchés sur deux étapes importantes du parcours d'un migrant, c'est-à-dire l'admission dans le pays d'accueil à travers l'octroi d'un permis (accès au marché du travail, au regroupement familial, et au séjour permanent), ainsi que l'accès aux droits économiques, sociaux, politiques ou encore civils qui en découle, nous allons maintenant nous intéresser à une nouvelle dimension, celle de l'accès à la nationalité, qui possède sa propre législation et évolue en parallèle des autres dimensions. Afin de la présenter et de faire ressortir ses spécificités, nous allons donc nous baser sur les quatre sous-dimensions proposées par le MIPLEX : admissibilité (*eligibility*), conditions d'acquisition de la nationalité (*acquisition conditions*), sécurité du statut (*security of status*) et double nationalité (*dual nationality*).

6.2.3.1 Admissibilité

Quelques aspects liés au contexte particulier de la création de l'Etat fédératif suisse méritent d'être soulignés. Tout d'abord, rappelons que jusqu'au début du 20^e siècle, l'émigration des Suisses dépasse largement l'immigration étrangère. Les étrangers ne constituant que 3% de la population totale en 1850 (OFS), la population étrangère n'était donc pas perçue comme étant un problème. De plus, jusqu'en 1848, le droit de cité suisse est exclusivement communal, voir cantonal, et devient également fédéral avec la création de l'Etat fédératif suisse (voir Sauser-Hall 1914). Comme l'explique toutefois Georges Sauser-Hall (1914: 67), « on apporta [...] une restriction à la souveraineté cantonale pour éviter l'un des deux gros inconvénients qui guettent toute législation sur le droit de cité, le heimatlosat ; [...] ». Il ajoute d'ailleurs que « la Confédération ne se montra enfin guère plus favorable à la double nationalité ; elle la combattit,

mais avec des moyens insuffisants [...] » (1914: 67). La situation à l'égard du droit de cité et de l'accès à la nationalité lors de cette première période est donc quelque peu particulière. Le droit de cité suisse se fait sur trois échelons – communal, cantonal et fédéral – mais la nationalité suisse reste tout de même transmise par le droit de cité cantonal. D'ailleurs, comme le soulignent Arlettaz & Burkart (1990), « les Suisses résidents hors de leur canton se sentent souvent à l'étranger, à tel point que de 1889 à 1908, [...] 34.966 d'entre eux se font naturaliser pour obtenir le droit de cité du canton et de la commune où ils sont établis. Ce chiffre représente 68% des naturalisations de non Suisses ! Dans une telle structure, l'Etat fédéral ne s'engage qu'à pas mesurés dans l'octroi de la nationalité, dont il laisse explicitement la souveraineté aux cantons et implicitement la pratique aux communes. » Quant à la responsabilité de l'assistance aux pauvres, elle reste à l'époque du ressort des communes d'origine. Comme le soulignent d'ailleurs Studer et al. (2013: 45), « [...] c'est la raison pour laquelle les cantons continuèrent de garantir une large participation des communes aux questions de naturalisation. » Les prestations des communes d'origines ne suffisant pas toujours à venir en aide aux pauvres, les communes encourageaient souvent ces derniers à émigrer, créant des situations de *heimatlosat* souvent problématiques. Une des tâches du nouvel Etat fédéral était donc de supprimer cette situation juridique précaire. Dès l'édiction de la loi fédérale sur le *heimatlosat* du 3 décembre 1850¹³⁰, les autorités fédérales procédèrent donc à de nombreuses naturalisations forcées afin de procurer aux *heimatlosen* un droit de bourgeoisie cantonal. La problématique de l'assistance aux indigents est donc centrale, comme nous le verrons encore par la suite.

En ce qui concerne finalement les procédures et conditions d'acquisitions de la nationalité suisse entre 1848 et 1873, les données sont sporadiques. En effet, ce sont essentiellement les cantons et les communes qui décident de qui pouvait devenir suisse ou qui ne pouvait pas. Les critères de décisions pouvaient donc grandement varier. La seule information que nous possédons provient de l'ouvrage de Studer et al. (2013), se référant à son tour à Johann Jacob Rüttimann (1862), qui explique que « les cantons et les communes suisses, instances exclusives de naturalisation entre 1848 et 1874, mettaient d'importants obstacles avant d'admettre de nouveaux bourgeois. Ceux-ci devaient en particulier être résidents depuis de longues années et payer des taxes de naturalisation très élevées. » En outre, la Constitution fédérale de 1848 fixe quelques conditions à l'article 43 :

Art. 43 Cst. 1848

Aucun Canton ne peut priver un de ses ressortissants du droit d'origine ou de cité. Les étrangers ne peuvent être naturalisés dans un Canton qu'autant qu'ils seront affranchis de tout lien envers l'Etat auquel ils appartenaient.

¹³⁰ Loi fédérale sur le *heimatlosat* du 3 décembre 1850, *FF*, 1850, II, pp. 815-824.

Les données dont nous disposons pour cette période sont donc les suivantes : a) les étrangers devaient résider pendant de plusieurs années dans un canton/commune pour devenir bourgeois (à noter que le temps de résidence n'est pas précisé) ; b) les taxes à payer pour la procédure étaient élevées ; c) la double nationalité était interdite pour les Suisses naturalisés ; d) la nationalité suisse était inaliénable¹³¹; e) le pouvoir discrétionnaire des autorités est considérable.

Comme nous venons de le voir, jusqu'en 1873, l'acquisition du droit de cité suisse était laissée au bon vouloir des autorités communales et cantonales. « L'étranger qui voulait se faire naturaliser en Suisse devait s'adresser pour cela à la commune et au Canton, qui de leur côté accordaient ou refusaient cette naturalisation, selon que leurs intérêts le demandaient. »¹³² La révision de la Constitution en 1874 visait justement à faire changer cela et annonce :

Art. 44 Cst. 1874

La législation fédérale déterminera les conditions auxquelles les étrangers peuvent être naturalisés, ainsi que celles auxquelles un Suisse peut renoncer à sa nationalité pour obtenir la naturalisation dans un pays étranger.

La révision totale de la Constitution prévoit donc explicitement une loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. C'est donc en 1876 qu'est promulguée la première loi fédérale concernant le droit de cité, soit celle du 3 juillet 1876 sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse¹³³. L'admission des étrangers à la procédure de naturalisation est désormais la suivante : avant toute chose, l'étranger désirant se naturaliser doit obtenir l'autorisation du Conseil fédéral. Celle-ci n'est accordée qu'aux étrangers qui ont leur domicile ordinaire en Suisse depuis deux ans (art. 2, al. 1)¹³⁴ et dont les rapports avec l'Etat auquel ils ressortent sont tels qu'il est à prévoir que leur admission à la nationalité suisse n'entraîne pour la Confédération suisse aucun préjudice (art. 2, al. 2). Le Département politique fédéral examine donc les relations des candidats à l'Etat dont ils sont ressortissants. De plus, la loi assure également le principe de l'unité de la nationalité de la famille en étendant également la naturalisation à d'autres membres de la famille de l'étranger naturalisé (femme et enfants mineurs) (art. 3).¹³⁵

¹³¹ Ce dernier critère devait justement éviter la création de nouveaux cas de *heimatlosat* (Studer et al. 2013: 55).

¹³² Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur la naturalisation des étrangers en Suisse et la renonciation à la nationalité suisse, du 2 juin 1876, *FF*, 1876, II, pp. 940-951, ici p. 940.

¹³³ Loi fédérale sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse, du 3 juillet 1876, *FF*, 1876, III, pp. 465-469.

¹³⁴ A noter ici qu'il ne s'agit que d'un minimum à respecter. En effet, le Message du Conseil fédéral de 1876 explique que la plupart des législations cantonales réclament souvent un établissement d'une durée plus longue. Les cantons ne sont donc pas tenus de se conformer à cette durée de résidence et peuvent étendre la durée de l'établissement.

¹³⁵ Il convient tout de même de relever que la question des enfants mineurs est quelque peu problématique à l'époque. En effet, selon la loi suisse, il est évident que la naturalisation leur est accordée. Cependant, selon la loi française, par exemple, les enfants mineurs d'un Français qui se font naturaliser comme suisses sont toujours considérés comme des Français et sont donc astreints au service militaire en France. Or, comme nous l'expliquions ci-dessus, la double nationalité n'est en général pas acceptée par la loi suisse. De plus, toujours selon le Message du Conseil fédéral de 1876, la loi allemande interdit l'expatriation des jeunes au-dessous des 17 ans s'il s'avère qu'ils veulent se soustraire au service militaire. La naturalisation des enfants mineurs en Suisse pose donc quelques problèmes et génère parfois des conflits. C'est pour cela que le Conseil fédéral précise qu'« il n'est donc que prudent d'examiner avec

Dès la fin du 19^e siècle, le fort accroissement de la population étrangère – ou « influence étrangère » – commence à inquiéter. Dans un contexte de processus d'intégration nationale, les questions liées notamment à l'assistance, à l'assurance maladie et accidents, mais également au service militaire, posent en effet la problématique de l'intégration des étrangers à la société suisse. Les autorités cherchent alors à trouver une solution consistant à modifier les conditions d'accès à la nationalité suisse (Studer et al. 2013). Comme l'énonce le Message du Conseil fédéral du 20 mars 1901¹³⁶, « le seul moyen pratique de remédier à ces inconvénients serait de faciliter la naturalisation des éléments étrangers aptes à s'assimiler aux nôtres. » Les procédures de naturalisation sont en effet excessivement chères et ne représentent donc pas une demande sociale de la part des étrangers. Cette situation débouche ainsi sur la cohabitation de deux populations aux droits et devoirs différents. C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral introduit en 1903 la révision de la loi fédérale de 1876¹³⁷. Celle-ci n'apporte pas d'énormes changements, mais met tout de même l'accent sur une forme de *jus soli* restreint permettant à certaines catégories d'enfants de se faire naturaliser plus facilement. Quelques précisions s'imposent cependant : la loi fédérale du 25 juin 1903 introduit, comme nous venons de le voir, une forme de *jus soli*. L'article 5 de la révision stipule ainsi que :

Art. 5.

Les cantons ont le droit de statuer, par voie législative, que les enfants qui sont nés, sur leur territoire, d'étrangers domiciliés sont de droit citoyens du canton et partant citoyens suisses, sans que l'autorisation du Conseil fédéral soit nécessaire :

- a. si la mère est d'origine suisse ;
- b. si, à l'époque de la naissance de l'enfant, ses parents étaient domiciliés dans le canton depuis cinq ans au moins sans interruption. Les cantons doivent réserver le droit d'option.

Toutefois, dans la pratique, et comme le souligne G. Sauser-Hall (1921: 169-172), « l'article 5 de la loi est resté lettre morte ; aucun de nos cantons n'a eu recours au *jus soli* mitigé par le droit d'option ; le but que s'était proposé le législateur fédéral de créer une période de transition, d'expérience de *jus soli* par les cantons, est complètement manqué. » Les raisons de cet échec sont nombreuses, mais la principale semble être « [...] la crainte d'une répercussion fâcheuse de cette innovation sur le régime de l'assistance publique ; [les cantons] n'ont pas voulu trop largement ouvrir le droit de cité à des individus peu fortunés, incapables de subvenir à leurs besoins par le travail, ou à des personnes de mauvaises mœurs » (1921: 172).

soin chaque cas spécial et de n'admettre les enfants mineurs à la nationalité suisse qu'après s'être assuré qu'ils sont libérés de tous liens envers l'Etat dont ils étaient précédemment ressortissants » (Message du Conseil fédéral 1876 : 944).

¹³⁶ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de la loi fédérale sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse, du 20 mars 1901, *FF*, 1901, II, pp. 769-806, ici pp. 769-770.

¹³⁷ Loi fédérale sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 25 juin 1903, *FF*, 1903, III, pp. 939-945.

Cette nouvelle réglementation symbolique s'inscrit pleinement dans un contexte où le leitmotiv est le suivant : naturaliser pour « assimiler ». Jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, la solution de la naturalisation est en effet perçue comme un facteur d'assimilation, relevant ainsi d'une logique d'inclusion.

Un autre changement concerne la question relative aux périodes d'absence accordées dans le cadre de la procédure de naturalisation. Si lors des périodes précédentes aucune indication ne nous était donnée à ce sujet, la loi stipule désormais que « l'autorisation ne pourra être accordée que si l'étranger a eu son domicile ordinaire en Suisse pendant les deux ans qui précèdent immédiatement sa demande » (art. 2). La loi fédérale de 1903 exige donc une présence effective et ininterrompue de deux ans pour accéder à la procédure de naturalisation (G. Sauser-Hall 1921: 11).¹³⁸ Avec la Première Guerre mondiale, le critère de la durée de résidence est d'ailleurs encore modifié par une décision du Conseil fédéral du 30 novembre 1917¹³⁹, qui porte à quatre années¹⁴⁰ le domicile à exiger des candidats venus en Suisse pendant la guerre mondiale. « L'objectif est d'empêcher l'octroi de l'indigénat aux immigrés de guerre et à des étrangers venus en Suisse depuis la guerre et cherchant avant tout à se soustraire à leurs devoirs envers leur pays d'origine » (Studer et al. 2013: 87).

Après cette période de guerre, les autorités suisses continuent à s'inquiéter au sujet des « opportunistes » qui viendraient en Suisse uniquement dans le but de se faire naturaliser. Contrairement aux années précédentes, l'idée directrice est désormais que la naturalisation ne peut être concédée qu'aux étrangers « assimilés », « [...] c'est à dire dont la mentalité correspond à l'esprit suisse et qui justifient d'un long domicile en Suisse » (Studer et al. 2013: 88). On constate ainsi les prémices d'un changement de perception notable : les rapports de la Suisse avec le pays d'origine de l'étranger semblent désormais moins importants que la « personnalité » de celui-ci.

Le Conseil fédéral soumet ainsi un projet modifiant l'article 2, alinéa 1 de la loi de 1903¹⁴¹ et exigeant désormais de tout candidat, sur la base d'un permis de séjour ou d'établissement, une résidence effective en Suisse de six années, au moins, au cours des douze années qui précèdent

¹³⁸ A ce sujet, il est d'ailleurs intéressant de citer les réflexions de G. Sauser-Hall (1921: 11) : « le stage de deux ans exigé par la loi fédérale du 25 juin 1903 présentait l'inconvénient d'être beaucoup trop strict et beaucoup trop court ; trop strict, car des étrangers nés et élevés en Suisse, qui y ont passé la majeure partie de leur existence, ne peuvent s'y faire naturaliser s'ils s'en sont absentés pendant les deux années précédant leur requête ; trop court, car il n'est pas de nature à assurer l'agrégation des seuls étrangers ayant profondément subi l'influence du milieu suisse, ni à éviter les naturalisations de candidats par trop opportunistes qui désirent simplement changer de nationalité et quitter le pays sans vivre de sa vie nationale. »

¹³⁹ Comme le souligne Studer et al. (2013: 87), cet arrêté n'a jamais été publié. Nous nous sommes donc référés au Message du Conseil fédéral de 1919 pour plus d'informations. Voir Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'article 2, alinéa 1er, de la loi fédérale du 25 juin 1903 sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 28 juin 1919, *FF*, 1919, IV, pp. 235-247, ici p. 238.

Il fait donc se référer au procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 30 novembre 1917 pour plus d'informations : AFS : E 1004.I (-).

¹⁴⁰ A noter que le score MIPEX n'évolue pas malgré ce changement.

¹⁴¹ Voir Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'article 2, alinéa 1er, de la loi fédérale du 25 juin 1903 sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 28 juin 1919, *FF*, 1919, IV, pp. 235-247 ; ainsi que Loi fédérale modifiant l'article 2 de la loi fédérale du 25 juin 1903 sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 26 juin 1920, *FF*, 1920, III, pp. 854-855.

la requête. Cette résidence ne doit pas être interrompue, mais le requérant doit tout de même avoir résidé en Suisse sans interruption pendant les deux années qui précèdent sa requête. Quant aux personnes nées en Suisse, leurs conditions de domicile sont atténuées s'ils ont vécu au moins dix ans pendant les vingt premières années de leur vie en Suisse. « [...] Ils peuvent obtenir l'autorisation fédérale de naturalisation après une résidence effective en Suisse de trois ans au cours des cinq ans précédant leur requête dont deux ans immédiatement avant cette dernière » (G. Sauser-Hall 1921: 12). Les étrangers nés en Suisse doivent donc également passer par une procédure de naturalisation pour obtenir la nationalité suisse. (A noter que cette révision de la loi est précédée par une révision constitutionnelle élargissant les compétences de la Confédération.)

Au final, malgré ces quelques changements de scores provoqués par la modification de l'article 2 de la loi fédérale du 25 juin 1903, la moyenne générale pour le domaine politique de l'accès à la nationalité suisse ne change pas. Les scores resteront d'ailleurs stables jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale en 1953.

La nouvelle loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse de 1952¹⁴² vient remplacer en 1953 la loi de 1903. Cette nouvelle loi implique principalement des changements concernant les conditions d'acquisition de la nationalité suisse. Une importante modification relative à l'admissibilité des étrangers doit cependant être soulignée : la durée de résidence requise est désormais de douze années, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête » (art. 15, al. 1 LN). Cependant, comme le souligne le Message du Conseil fédéral du 9 août 1951¹⁴³, la condition du domicile n'est que « auxiliaire », la principale étant désormais celle de l'aptitude comme nous le verrons par la suite.

C'est en 1992 qu'a lieu une modification fondamentale de la loi concernant notamment l'acquisition et la perte de la nationalité suisse par mariage¹⁴⁴. Dès lors, comme l'explique Hotellier (1991), le droit de nationalité n'est plus dominé par le principe de l'unité familiale et par celui de la primauté maritale. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle modification, la naturalisation, même facilitée, du conjoint n'intervient en effet plus d'office. Un séjour de cinq ans, dont l'année qui précède la requête, suffit cependant au conjoint pour demander la naturalisation (s'il vit en communauté conjugale avec son conjoint depuis trois ans) (art. 15, al. 3). On parle alors de « naturalisation facilitée » : « une voie médiane entre la reconnaissance pure et simple de la nationalité suisse et la procédure ordinaire de naturalisation à laquelle les étrangers sont normalement tenus de se soumettre » (Hotellier 1991: 571). Même facilitée, cette

¹⁴² Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (RS 141.0).

¹⁴³ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 9 août 1951, *FF*, 1951, II, pp. 665-718, ici p. 691.

¹⁴⁴ Voir Message relatif à la modification de la loi sur la nationalité du 26 août 1987, *FF*, 1987, III, pp. 285-336 ; Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, modification du 23 mars 1990 (RO 1991 1034).

forme de naturalisation n'intervient donc pas d'office et doit respecter une série de nouvelles conditions fixées par la modification du 23 mars 1990 :

Art. 26 LN

La naturalisation facilitée selon l'article 27 est accordée à conditions que le requérant :

- a. Se soit intégré dans la communauté suisse ;
- b. Se conforme à l'ordre juridique suisse ; et
- c. Ne compromette pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Enfin, une dernière modification de la loi sur la nationalité a lieu en 2007¹⁴⁵, avec l'entrée en vigueur de la loi sur le partenariat le 1^{er} janvier 2007. Elle introduit un nouvel alinéa à l'article 15 LN :

Art. 15 LN

¹Un séjour de cinq ans, dont l'année qui précède la requête, suffit au partenaire enregistré d'un ressortissant suisse s'il vit en partenariat enregistré depuis trois ans.

6.2.3.2 Conditions d'acquisition

Le manque d'informations ne nous permet pas de répondre aux questions concernant les conditions d'acquisition jusqu'à l'entrée en vigueur en 1876 de la première loi fédérale sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse. A noter cependant que les compétences des communes et des cantons en matière de naturalisation des étrangers sont à peu près absolues. La seule obligation existante est l'obligation de ne naturaliser que les étrangers affranchis de tout lien envers leur première patrie (G. Sauser-Hall 1921: 4). De plus, la somme à payer pour la procédure de naturalisation est très élevée et varie considérablement selon les cantons et les communes.¹⁴⁶

Jusqu'en 1903, les conditions d'acquisition de la nationalité suisse restent encore floues pour plusieurs raisons : d'une part, aucune condition spécifique n'est promulguée au niveau fédéral. Les cantons et les communes restent les seules autorités compétentes, les pratiques sont variables sur de nombreux aspects (Studer et al. 2013) : « les conditions de la naturalisation cantonale et communale varient donc de canton à canton, et même de commune à commune ; elles diffèrent en outre selon la situation personnelle ou économique du candidat, selon la durée de son séjour, selon le nombre des membres de la famille, en sorte qu'on se trouve en présence d'une multitude de règles de détails [...] » (G. Sauser-Hall 1921: 20-21). Il semblerait en réalité qu'aucun canton ne se réfère à des dispositions spéciales concernant les conditions d'acquisition

¹⁴⁵ Voir Message relatif à la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe du 29 novembre 2002, *FF*, 2002, pp. 1192-1275.

¹⁴⁶ Voir notamment le Circulaire du Conseil fédéral à tous les Etats confédérés concernant les moyens à employer pour faciliter la naturalisation des étrangers, du 28 mars 1899, *FF*, 1899, II, pp. 294-296 ; et le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de la loi fédérale sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse, du 20 mars 1901, *FF*, 1901, II, pp. 769-806.

de la nationalité ; excepté la taxe de naturalisation qui apparait comme étant la condition fondamentale. Celle-ci est d'autant plus importante qu'elle constitue également le principal obstacle à la naturalisation. Les taxes cantonales varient en effet entre 50 francs et 6000 francs, et les taxes communales entre 100 francs et 3000 francs.¹⁴⁷ De nombreux cantons mettent également l'accent sur deux autres conditions : jouir d'une excellente réputation en fournissant un certificat de bonne conduite et disposer de ressources économiques suffisantes pour ne pas tomber à la charge de l'assistance publique et entretenir sa famille, ainsi que d'être en état de travailler¹⁴⁸.

La révision de la loi sur la naturalisation du 25 juin 1903¹⁴⁹ engendre une légère modification des conditions d'acquisition de la nationalité suisse. En effet, afin de faciliter la naturalisation des étrangers, le Conseil fédéral décide d'abaisser la taxe que réclame la Confédération à 20 francs (art. 11). De plus, G. Sauser-Hall (1921: 13) explique que la qualification morale du candidat fait l'objet d'un examen sévère de la part des autorités : « on ne se contente pas seulement de la production d'actes officiels de bonne mœurs ; toutes les demandes, sans exception, sont transmises au ministère public fédéral avec mission de faire des enquêtes sur les candidats. Les individus à fâcheux antécédents judiciaires, les déserteurs, les espions, les accapareurs, les spéculateurs de guerre, ainsi que les personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins et menacent de tomber à la charge de l'assistance publique sont impitoyablement écartés. Les requêtes sont ensuite transmises au service fédéral des impôts et l'autorisation n'est accordée que si le candidat est en règle avec le fisc. »

Concernant les conditions relatives à la personne du candidat, elles restent identiques à celles que nous citons ci-dessus : « [elles] sont les mêmes dans tous les cantons sur les points principaux : le requérant doit prouver jouir lui-même ainsi que les personnes de sa famille d'une bonne réputation et de ses droits civiques d'après les lois de son pays. Il doit établir que son état de fortune ou ses ressources permettent de présumer qu'il ne tombera pas à la charge de l'assistance publique. [...] D'après les lois ou les usages de tous les cantons, le candidat doit jouir de sa pleine capacité civile pour pouvoir être reçu citoyen ; les mineurs ne sont cependant pas exclus s'ils peuvent produire une autorisation dument légalisée de la personne qui exerce sur eux la puissance paternelle ou tutélaire. [...] Enfin, quelques lois cantonales prévoient que les

¹⁴⁷ « Dans maints cantons, l'acquisition du droit de cité est un véritable luxe : l'étranger se voit frappé d'une taxe cantonale à laquelle ne manque presque jamais de s'ajouter une taxe communale, et, l'une aidant l'autre, la naturalisation devient, en Suisse, une opération des plus onéreuses ; le prix en est rarement inférieur à six cents francs ; mais il dépasse souvent, et de beaucoup, ce chiffre ; pour prendre un exemple, le Tessin exigeait parfois une taxe véritablement prohibitive de six mille francs. Actuellement ces taxes cantonales vont de fr. 25 (Neuchâtel) à fr. 3000 (Tessin). Quant aux taxes communales, elles ne varient pas moins. C'est dans le canton de Thurgovie que nous trouvons la taxe la moins lourde (elle est de cinquante francs, mais peut s'élever jusqu'à mille) et dans celui d'Argovie la plus élevée (trois millefrancs) » (G. Sauser-Hall 1921: 163-164).

¹⁴⁸ Voir Circulaire du Conseil fédéral à tous les Etats confédérés concernant les moyens à employer pour faciliter la naturalisation des étrangers, du 28 mars 1899, *FF*, 1899, II, pp. 294-296.

¹⁴⁹ Loi fédérale sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 25 juin 1903, *FF*, 1903, III, pp. 939-945.

étrangers en pourront être naturalisés que s'ils ont rompu tout lien d'indigénat avec leur patrie antérieure [...] » (G. Sauser-Hall 1921: 22-24).

Finalement, l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1940¹⁵⁰ marque un tournant important. En effet, il est désormais stipulé que :

Article 1er.

¹Lorsque l'enquête de la procédure cantonale de naturalisation est close, la division de police du département de justice et police décide si elle veut accorder l'autorisation d'acquérir la naturalisation communale et cantonale. Elle fixe la durée de validité de chaque autorisation.

²Même lorsque les autres conditions légales sont remplies, elle ne peut accorder l'autorisation que si elle a la pleine conviction que le requérant s'est adapté à la mentalité et aux habitants du pays et que, vu son caractère et ses sentiments, il fera un bon citoyen.

Comme énoncé précédemment, nous voyons donc apparaître ici les premiers critères d'une « évaluation » de la personnalité de l'étranger ; qui vont d'ailleurs se concrétiser en 1953.

La nouvelle loi fédérale sur la nationalité adoptée le 29 septembre 1952 introduit ainsi au niveau fédéral l'examen de l'aptitude du requérant à la naturalisation¹⁵¹ :

Art. 14 LN

¹Avant l'octroi de l'autorisation, l'aptitude du requérant à la naturalisation doit être examinée.

²L'enquête doit donner une image aussi complète que possible de la personnalité du requérant et des membres de sa famille.

Le Message du Conseil fédéral du 9 août 1951¹⁵² à ce sujet est d'ailleurs extrêmement parlant : « Seul l'étranger apte à devenir Suisse et digne de l'être doit être naturalisé. Il faut qu'il se soit adapté d'une manière décisive aux conditions suisses, qu'il se soit assimilé. Il fait qu'en considération de son genre de vie, de son caractère, de toute sa personnalité, on puisse admettre qu'il fera certainement un bon Suisse, digne de toute confiance. En un mot, la naturalisation est l'« élection » d'un homme d'après son aptitude à devenir citoyen. » A noter que ces « tests d'aptitude » restent du domaine cantonal et communal, qui usent largement de leur marge de manœuvre en la matière. Tous les cantons disposent en effet de leurs propres lois qui définissent les modalités et les conditions d'octroi de la nationalité cantonale et encadrent les pratiques communales.

¹⁵⁰ Arrêté du Conseil fédéral modifiant les dispositions sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 20 décembre 1940 (RO 1940 2105).

¹⁵¹ A noter que la notion d'« aptitude » n'est pas définie dans cette disposition et reste donc relativement floue.

¹⁵² Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 9 août 1951, *FF*, 1951, II, pp. 665-718.

La modification de la loi sur la nationalité du 23 mars 1990 apporte d'ultérieures informations quant à l'« aptitude » à la naturalisation et gagne en précision. Ainsi, le nouvel article 14 LN énonce les critères suivants¹⁵³ :

Art. 14 LN

Avant l'octroi de l'autorisation, on s'assurera de l'aptitude du requérant à la naturalisation.

On examinera en particulier si le requérant :

- a) S'est intégré dans la communauté suisse ;
- b) S'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses ;
- c) Se conforme à l'ordre juridique suisse ; et,
- d) Ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Malgré la formalisation de ces pratiques, ayant notamment pour but d'augmenter la clarté de la loi et à éviter des inégalités de traitement entre les candidats à la naturalisation¹⁵⁴, l'aptitude à la naturalisation demeure une notion délicate et difficile à cerner (Sow & Mahon 2014). En effet, comme le soulignent Sow & Mahon (2014: 47) en se référant à Gutzwiller (2008), « alors que les conditions formelles à remplir par le requérant, comme la durée de résidence ou le paiement des émoluments, sont en principe facilement déterminables, l'aptitude n'a quant à elle pas de définition précise et fait appel à des considérations subjectives. »

Si l'on se réfère au Message du Conseil fédéral du 26 août 1987¹⁵⁵, les exigences pour acquérir la nationalité suisse seraient en général les suivantes : être intégré (voire assimilé), maîtriser une langue officielle¹⁵⁶, jouir d'une bonne réputation, se conformer aux usages et à l'ordre juridique suisse et être financièrement indépendant. A noter finalement que l'intégration devient également une condition à part entière à la naturalisation facilitée introduite par la révision de la LN du 3 octobre 2003¹⁵⁷.

6.2.3.3 Sécurité de statut

Entre 1848 et 1903, deux aspects concernant la sécurité du statut des personnes naturalisées méritent d'être soulignés. Premièrement, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 25 juin 1903, l'inaliénabilité de la nationalité suisse est inscrite dans la Constitution fédérale de 1848 à l'article 43. Le droit de cité ne pouvait alors pas être retiré, garantissant ainsi son caractère

¹⁵³ Comme l'expliquent Sow & Mahon (2014: 48), les directives de l'administration (ODM 2013) concrétisent l'art. 14 LN et renseignent sur la pratiques des autorités afin de garantir le principe d'égalité de traitement et l'application uniforme du droit. A noter que ces critères ne sont cependant pas exhaustifs. En effet, les cantons maintiennent une certaine liberté d'appréciation et peuvent par exemple retenir d'autres critères que ceux énoncés à l'art. 14 LN. De plus, ces critères nécessitent d'être interprétés et leur application peut donc passablement varier (notamment en ce qui concerne la notion d'intégration). (Sow & Mahon 2014: 48)

¹⁵⁴ Voir Message relatif à la modification de la loi sur la nationalité du 26 août 1987, *FF*, 1987, III, pp. 285-336, ici p. 296 : « Une définition précise ne peut qu'augmenter la clarté de la loi et éviter les inégalités de traitement entre les candidats à la naturalisation. »

¹⁵⁵ *Op. cit.*, Annexe III, pp. 317-318.

¹⁵⁶ Concernant les connaissances linguistiques, il nous semble important de souligner qu'elles ne sont alors pas encore une thématique fondamentale. Comme le soulignent A. Achermann & Künzli (2011: 9), ce n'est qu'avec la nouvelle loi sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr) que les compétences linguistiques deviennent une exigence centrale et extrêmement débattue en Suisse.

¹⁵⁷ Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, modification du 3 octobre 2003 (RO 2005 5233) ; Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité, du 21 novembre 2001, *FF*, 2001, pp. 1815-1899.

imprescriptible. L'article 44 de la Constitution fédérale révisée du 13 février 1874 déclare encore l'inaliénabilité de la nationalité suisse :

Art. 44 Cst. 1874

Aucun Canton ne peut renvoyer de son territoire un de ses ressortissants, ni le priver du droit d'origine ou de cité. La législation fédérale déterminera les conditions auxquelles les étrangers peuvent être naturalisés, ainsi que celles auxquelles un Suisse peut renoncer à sa nationalité pour obtenir la naturalisation dans un pays étranger.

Les autorités ne peuvent donc pas retirer la nationalité suisse à une personne naturalisée. Comme le préconise la loi sur la naturalisation du 3 juillet 1876, le droit de cité suisse ne peut se perdre que par renonciation de la part de l'individu (art. 6, 8). En vue de ces dispositions, nous considérons donc que le retrait de la nationalité suisse n'est pas possible. A noter que cette interdiction de priver les ressortissants du droit de cité est liée à la crainte de la multiplication des cas d'*heimatlosat*.

Il est par contre plus difficile de répondre aux questions relatives au *refus* de la nationalité suisse¹⁵⁸. Cette problématique n'est en effet pas beaucoup discutée à l'époque et nous ne trouvons donc que très peu d'informations. Un critère semble cependant être central : les rapports de la Suisse avec les Etats des ressortissants étrangers. En effet, l'art. 2 de la loi sur la naturalisation de 1876, en plus des deux années de domicile requises, indique clairement que le Conseil fédéral n'accordera l'autorisation qu'aux étrangers dont les rapports avec l'Etat auquel ils ressortissent sont tels qu'il est à prévoir que leur admission à la nationalité suisse n'entraînera pour la Confédération aucun préjudice. Ce point mérite donc d'être souligné et représente le critère principal sur lequel se basent les autorités fédérales en cas de refus – rappelons en effet que cette décision est du ressort du Conseil fédéral et non des cantons et communes. Cette nouvelle loi introduit donc une répartition des compétences dans un souci d'éviter des conflits internationaux. Comme le souligne Sauser-Hall (1914: 70), on réserva donc au Conseil fédéral le seul côté diplomatique des questions touchant au droit de cité.

Le motif principal de refus de la nationalité semble ainsi être des rapports préjudiciables avec l'Etat du ressortissant, auquel s'ajoutent ceux décrits par Sauser-Hall (1914: 148) : « dans la pratique, notre autorité exécutive commença par adopter une jurisprudence très stricte ; elle rejeta les requêtes chaque fois que la naturalisation pouvait, même indirectement porter préjudice à la Confédération ; elle refusait, par exemple, son autorisation lorsque le candidat était encore soumis au service militaire actif dans sa patrie d'origine, ou encore lorsqu'il n'était porteur ni d'un acte de manumission, ni d'une autorisation de se faire naturaliser, à lui délivrés par son gouvernement. »

¹⁵⁸ La thématique du *refus* de la nationalité suisse ne semble pas très cohérente au sein de la problématique de la sécurité du statut, qui survient une fois que l'on a été naturalisé. Cependant, afin de maintenir la « logique MIPEX », nous avons tout de même décidé de l'aborder dans ce chapitre.

L'article 12 de la loi fédérale sur la naturalisation du 25 juin 1903 apporte une nouvelle disposition assez considérable : le droit de déclarer nulle une autorisation que le candidat aurait déjà obtenue. L'inaliénabilité de la nationalité suisse est donc remise en cause pour la première fois :

Art. 12

Le Conseil fédéral pourra, pendant un délai de cinq ans dès la naturalisation cantonale, révoquer l'autorisation accordée à un étranger d'acquérir la naturalisation communale et cantonale, s'il vient à être établi que les conditions requises par la loi pour l'octroi de cette autorisation n'ont pas été remplies.

Cette révocation annule aussi la naturalisation communale et cantonale accordée sur la base de l'autorisation fédérale révoquée.

Le Conseil fédéral pourra aussi annuler en tout temps la naturalisation accordée en vertu de l'article 5, si elle a été obtenue d'une manière frauduleuse.

Le même droit est réservé aux cantons.

A noter donc que la révocation est une mesure exceptionnelle qui ne peut intervenir au plus tard qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans dès l'obtention de la naturalisation cantonale.

Concernant le refus de l'autorisation, les scores ne changent pas. Il nous semble cependant intéressant de souligner que pendant la Première Guerre mondiale, l'autorisation de naturalisation était refusée aux déserteurs et réfractaires qui n'avaient jamais habité en Suisse avant les déclarations de guerre, aux accapareurs, aux personnes compromises de près ou de loin dans des affaires d'espionnage.¹⁵⁹ De plus, selon l'art. 2 de la révision de 1903, « le Conseil fédéral examine aussi les rapports de l'étranger avec son pays d'origine, ainsi que toutes autres circonstances touchant sa personne et sa famille; il peut refuser l'autorisation s'il résulte de cet examen que la naturalisation du requérant entraînerait un préjudice pour la Confédération. » Les raisons pour le refus de l'autorisation sont donc nombreuses et diverses.

Enfin, deux derniers points nous semblent importants lors de la période précédant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité en 1953. Premièrement, l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1940 stipule que « le département de justice et police peut, dans les cinq ans qui suivent l'acquisition de la nationalité suisse, annuler la naturalisation ou la réintégration si l'étranger l'a obtenue en donnant des renseignements qu'il savait être faux ou en dissimulant des faits importants ou s'il a une mentalité manifestement contraire à l'esprit suisse » (art. 2, al. 1). (A noter que cet arrêté sera appliqué jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la nationalité du 29 septembre 1952.) Deuxièmement, un deuxième arrêté¹⁶⁰ autorise dès 1943 le retrait du droit de cité de Suisses sans double nationalité, faisant d'eux des apatrides. Il sera prorogé en 1945 et viendra à expirer en 1947. Après avoir tout fait pour éviter des cas

¹⁵⁹ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'article 2, alinéa 1er, de la loi fédérale du 25 juin 1903 sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 28 juin 1919, *FF*, 1919, IV, pp. 235-247, ici p. 238.

¹⁶⁰ Arrêté du Conseil fédéral sur le retrait de la nationalité du 18 mai 1943 (RO 1943 397).

d'*heimatlosat*, les autorités suisses acceptent donc de nouveau des cas d'apatridies lors de ces quelques années.

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 implique quelques changements liés à la sécurité du statut, aux voies de recours et au retrait de la double nationalité. En effet, l'art. 48 LN stipule clairement que :

Art. 48 LN

L'office peut, avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, retirer la nationalité suisse et le droit de cité cantonal et communal à un double national si sa conduite porte une atteinte grave aux intérêts ou au renom de la Suisse.

A noter toutefois que cet article dénote d'une politique que l'on pourrait qualifier de « symbolique » étant donné qu'il n'a jamais été appliqué (Nguyen 2014a: 180). En outre, dans le cadre de la nouvelle loi, « [...] s'agissant des décisions des autorités cantonales, seules la libération et la constatation de droit pouvaient faire l'objet d'un recours de droit administratif » (Nguyen 2014b: 193). Le chapitre IV LN comportait alors quatre articles (art. 50-53). Dès lors, selon l'art. 50, uniquement l'annulation de la naturalisation ou de la réintégration, le retrait de la nationalité suisse selon l'article 48, la libération de la nationalité selon les articles 42 à 44 et la constatation de droit selon l'article 49 pouvaient être l'objet de recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Les autres décisions du département fédéral de justice et police concernant l'autorisation de naturalisation, comme le refus d'accorder la nationalité suisse, sont donc sans recours (art. 51).

Des modifications¹⁶¹ commencent à voir le jour dès le début des années 1990 avec la loi du 23 mars 1990 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1992). La réglementation ne subit pas de modifications d'ordre matériel – la voie de recours reste en effet exclue en matière d'octroi ou de rejet de l'autorisation fédérale de naturalisation – mais les anciens articles 50 et 51 sont notamment réunis en un seul article 51. La modification la plus importante reste celle entrée en vigueur en 2009¹⁶² qui introduit le nouvel art. 15b¹⁶³ :

¹⁶¹ Pour cette partie concernant les voies de recours, nous nous sommes basés sur l'ouvrage de Amarelle & Nguyen (2014), et plus précisément sur la contribution de Minh Son Nguyen portant sur les art. 50 et 51 LN (Nguyen 2014b).

¹⁶²Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN) (Procédure cantonale/Recours devant un tribunal cantonal) du 21 décembre 2007 (RO 2008 5911). Voir aussi Initiative parlementaire. Loi sur la nationalité. Modification. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 27 octobre 2005 *FF*, 2005, pp. 6495-6510 ; Initiative parlementaire. Loi sur la nationalité. Modification. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 27 octobre 2005 (Avis du Conseil fédéral), *FF*, 2005, pp. 6655-6656.

¹⁶³ A noter que, selon Nguyen (2014b: 197-198), les arrêts rendus le 9 juillet 2003 par le Tribunal fédéral constituent également un tournant majeur au regard de la thématique du recours. « Dans l'ATF 129 I 217, du 3 juillet 2003, la Haute Cour annule une décision de naturalisation de la commune d'*Emmen*, car elle considère que le refus est discriminatoire (art. 8 al. 2 Cst.). L'ATF 129 I 323 du 3 juillet 2003 a trait à un cas zurichois dans lequel les juges de Mon Repos considèrent qu'il est illicite de soumettre les demandes de naturalisation au scrutin populaire, car les décisions rendues par le peuple ne peuvent pas être motivées. [...] ce qui est décisif dans ces deux arrêts est que, pour le Tribunal fédéral, la décision de naturalisation constitue, matériellement, un *acte administratif*. Cette qualification induit un certain nombre de corollaires :

- garanties de procédures (obligation de motiver notamment, en raison du droit d'être entendu – art. 29 Cst.) ;
- garantie de l'accès au juge, étant précisé que l'art. 29a Cst., accepté par le peuple et les cantons le 12 mars 2000 n'entre en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2007 ;

Art. 15b LN

¹Tout rejet d'une demande de naturalisation doit être motivé ;

²Une demande de naturalisation ne peut être rejetée par les électeurs que si elle fait l'objet d'une proposition de rejet motivée.

En outre, l'annulation de la naturalisation reste possible, le délai est d'ailleurs toujours de cinq années. Les motifs de retrait ne prennent quant à eux plus en compte une mentalité contraire à l'esprit suisse.

Art. 41 LN

¹Avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, le département fédéral de justice et de police peut, dans les cinq ans, annuler la naturalisation ou la réintégration obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels.

²Dans les mêmes conditions, la naturalisation accordée conformément aux articles 12 à 17 peut être aussi annulée par l'autorité cantonale.

³Sauf décision expresse, l'annulation fait également perdre la nationalité suisse aux membres de la famille qui l'ont acquise en vertu de la décision annulée.

Le délai de l'annulation de la naturalisation passe de cinq à huit ans avec la modification du 1^{er} mars 2011¹⁶⁴. « L'art. 41 mentionne désormais en son al. 1^{bis} que la naturalisation ou la réintégration peut être annulée dans un délai de *deux ans* à compter du jour où l'ODM a pris connaissance des faits déterminants, mais au plus tard *huit ans* (et non plus cinq) après l'octroi de la nationalité suisse. Il s'agit d'un délai de prescription absolu » (Amarelle 2014: 167).

6.2.3.4 Double nationalité

Comme nous allons le voir, la problématique de la double nationalité est particulièrement discutée en Suisse et peut générer passablement de conflits et difficultés. Ainsi, la Constitution de 1848 interdisait explicitement à l'art. 43, al. 2 toute naturalisation qui entraînerait une double nationalité :

Art. 43 Cst. 1848

²Les étrangers ne peuvent pas être naturalisés dans un Canton qu'autant qu'ils seront affranchis de tout lien envers l'Etat auquel ils appartiennent.

Comme nous l'expliquions précédemment, les motivations de cette disposition avaient pour but d'éviter tout conflit avec des pays étrangers, notamment en ce qui concerne l'obligation du service militaire¹⁶⁵. Toutefois, la nouvelle Constitution fédérale du 29 mai 1874 ne reprend pas cet article et reste très vague quant au sujet de la double nationalité :

-
- respect des droits fondamentaux par toutes les autorités/organes appelés à se prononcer sur une demande de naturalisation (art. 35 al. 2 Cst.). »

¹⁶⁴ Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, modification du 25 septembre 2009 (RO 2011 347).

¹⁶⁵ Voir notamment l'ouvrage de Hool (1949) pour plus d'informations à ce sujet. Le chapitre 5 de cet ouvrage nous sert d'ailleurs de référence pour cette partie concernant la double nationalité en Suisse.

Art. 44 Cst. 1874

²La législation fédérale déterminera les conditions auxquelles les étrangers peuvent être naturalisés, ainsi que celles auxquelles un Suisse peut renoncer à sa nationalité pour obtenir la naturalisation dans un pays étranger.

La loi sur la naturalisation du 3 juillet 1876 dispose quant à elle à l'article 2, al. 2 que « le Conseil fédéral n'accordera l'autorisation qu'à des étrangers dont les rapports avec l'Etat auquel ils ressortissent sont tels qu'il est à prévoir que leur admission à la nationalité suisse n'entraînera pour la Confédération aucun préjudice. » On retrouve donc ici cette volonté d'éviter des conflits avec les pays étrangers. De plus, comme l'explique Hool (1949: 96), « le Conseil fédéral faisait dépendre sa décision de la question suivante : le requérant restait-il soumis ou non à l'obligation militaire dans son pays d'origine. Dans l'affirmative, il n'accordait qu'exceptionnellement l'autorisation. On peut même dire que jusqu'en 1903, année où la loi de 1876 a été abrogée, le maintien de l'obligation militaire constituait un obstacle quasi insurmontable à la naturalisation d'un étranger. »

Ces mesures relativement restrictives prennent fin avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la naturalisation du 25 juin 1903. Le nouvel article 2 dispose en effet que :

Art. 2

²Le Conseil fédéral examine aussi les rapports de l'étranger avec son pays d'origine, ainsi que toutes autres circonstances touchant sa personne et sa famille ; il peut refuser l'autorisation s'il résulte de cet examen que la naturalisation du requérant entraînerait un préjudice pour la Confédération.

Dès lors, la seule obligation militaire d'un étranger ne constitue plus un motif unique de refus et les autorités peuvent accorder une autorisation même si l'étranger devient double national et n'est pas libéré du service militaire dans son pays d'origine (Hool 1949: 96). Le Conseil fédéral décide en effet de ne plus se mêler des conflits que pourraient rencontrer des étrangers naturalisés avec leur pays d'origine : « les étrangers qui se font naturaliser sans avoir été affranchis de tout lien envers l'Etat auquel ils appartiennent, restent soumis aux obligations militaires dans leur ancienne patrie, malgré qu'ils soient devenus Suisses et qu'ils doivent faire leur service militaire en Suisse. Ils s'exposent, au cas où ils retourneraient dans leur ancienne patrie, à être arrêtés, punis, astreints à faire leur service militaire. Ils auront seuls à supporter ces conséquences ; le Conseil fédéral ne pourra pas intervenir en leur faveur. »¹⁶⁶ Comme le souligne en outre Hool (1949: 96), « la naturalisation est refusée à l'étranger qui conserve, sur sa demande expresse, sa nationalité d'origine. »

¹⁶⁶ Arrêté du Conseil fédéral sur la réclamation du canton d'Uri visant la répartition des frais des travaux de défense du val Ribbi, dans la forêt de Zingelberg, sur Seelisberg, du 28 juillet 1905, *FF*, 1905, IV, pp. 852-864, ici pp. 861-862.

Avec la promulgation de la loi fédérale sur la perte et l'acquisition de la nationalité suisse du 29 septembre 1952, la question de la double nationalité reste délicate :

Art. 17 LN

Quiconque veut se faire naturaliser doit s'abstenir de toute démarche en vue de garder sa nationalité. La renonciation à la nationalité étrangère doit être exigée si elle peut raisonnablement être attendue du requérant.

Ce n'est finalement que depuis le 1^{er} janvier 1992 et la suppression de l'article 17 que la double nationalité est finalement autorisée en Suisse.

6.2.3.5 Synthèse

Cette troisième et dernière dimension de l'intégration structurelle des étrangers en Suisse se caractérise par un va-et-vient entre phases de restrictions et d'ouvertures, et tendances inclusives et exclusives. Jusqu'à la fin du 19^e siècle, les conditions pour accéder à la nationalité suisse sont ainsi relativement restrictives (notamment en ce qui concerne les taxes à payer pour la procédure qui sont extrêmement élevées et la double nationalité qui est interdite), mais, au même temps, la nationalité suisse est inaliénable (accordant ainsi un statut relativement stable aux étrangers ayant acquis la nationalité suisse) et le principe de l'unité familiale est assuré par la loi. La révision de la loi fédérale de 1876 introduit en outre une forme de *jus soli* restreint permettant à certaines catégories d'enfants de se faire naturaliser plus facilement. D'ailleurs, en 1903, dans un contexte de fort accroissement de la population étrangère qui commence à inquiéter, les autorités décident même de faciliter la naturalisation des étrangers « aptes à s'assimiler ». Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la naturalisation est ainsi perçue comme un facteur d'assimilation. Toutefois, nous notons également de nouvelles mesures « exclusives » à cette époque : on observe en effet les premières conditions liées au domicile, ainsi que le droit de déclarer nulle une autorisation que le candidat a déjà obtenue. L'inaliénabilité de la nationalité suisse est donc remise en question.

Les effets de la Première Guerre mondiale sont ensuite notables. Une nouvelle logique voit ainsi le jour : la naturalisation ne peut être accordée qu'aux étrangers *déjà assimilés*. En plus de restrictions concernant les conditions de domicile (qui augmentent à six années de résidence), l'accent est donc désormais mis sur la « personnalité » du candidat à la naturalisation. L'examen de l'aptitude du candidat est d'ailleurs introduit juridiquement dans la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse de 1952. Finalement, la modification de 1992 provoque d'autres changements notables : l'annulation de l'unité familiale (la naturalisation du conjoint n'intervient donc plus d'office) et, avec la suppression de l'art. 17 LN, la double nationalité est désormais légalement autorisée. A noter en outre, comme le souligne également C. Achermann (2004), qu'une « frontière » relativement floue entre inclusion et exclusion se

retrouve à travers la grande marge de manœuvre et d'appréciation dont bénéficient les autorités communales et cantonales en ce qui concerne la procédure de naturalisation. Face à l'imprécision de la définition des critères à la naturalisation, celles-ci doivent en effet faire preuve d'une certaine « subjectivité » quant à l'évaluation du candidat à la naturalisation. La frontière entre acceptation ou refus de la demande de naturalisation est donc imprécise et fluctuante.

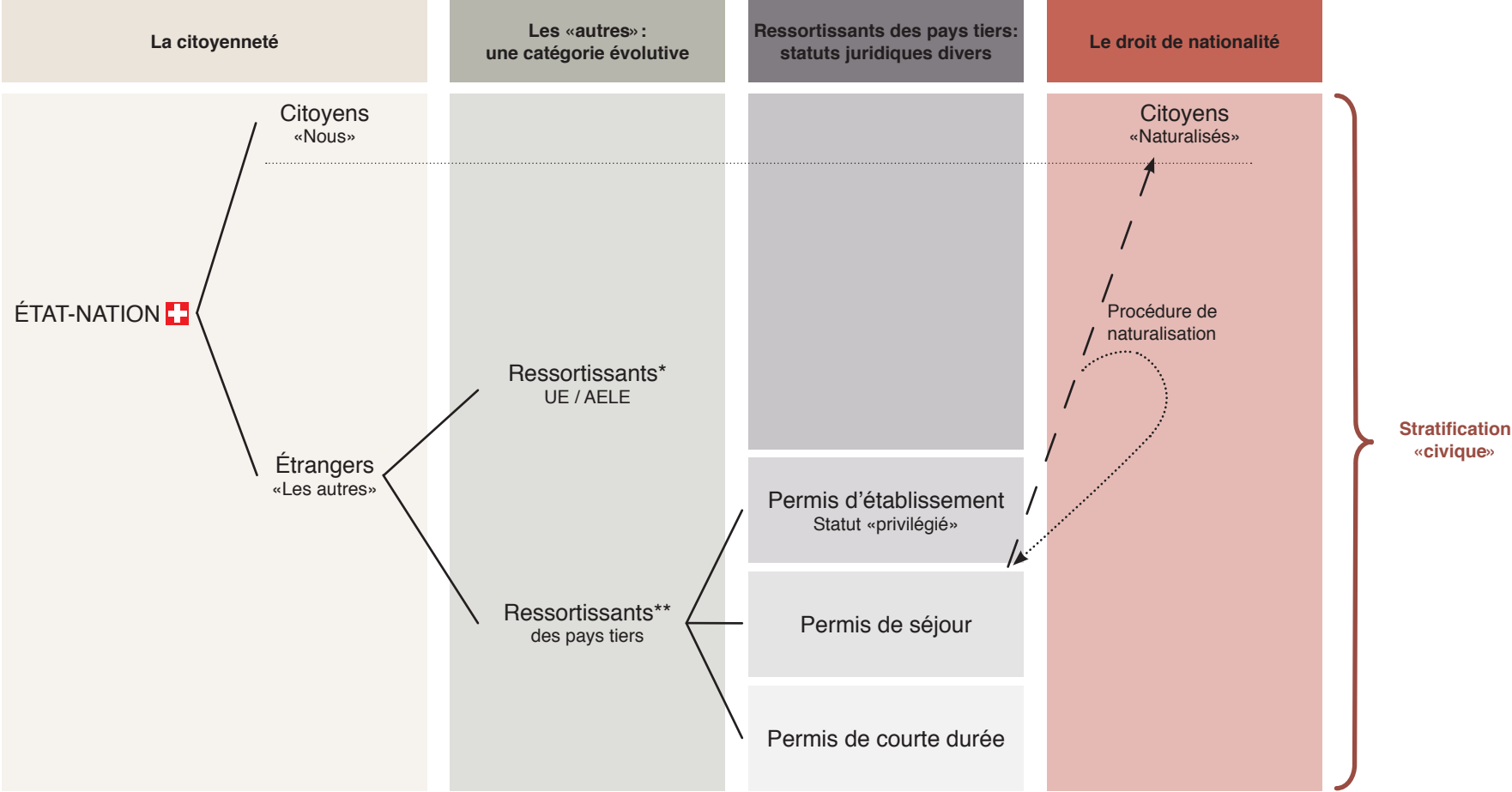
Ainsi, la dimension de l'accès à la nationalité dispose depuis 1848 de ses propres lois. L'évolution de cette dimension possède donc ses propres caractéristiques : en 166 années, les modifications et évolutions ne sont en effet pas aussi fréquentes et importantes que pour les deux autres dimensions. Le score pour cette troisième dimension évolue entre 16,67% en 1848 et 28,13% en 2014. Aussi, malgré quelques améliorations récentes (liées notamment à l'autorisation de la double nationalité), la moyenne de la dimension de l'accès à la nationalité reste basse, mais relativement stable.

6.3 L'inclusion et l'exclusion des étrangers en Suisse depuis 1848

Comme le soulignent Studer et al. (2013: 11), « chaque société met en mouvement des processus normatifs et structurels servant à intégrer ou à exclure des individus, à orienter son propre fonctionnement et à assurer sa cohésion. » L'analyse des conditions de l'intégration structurelle depuis 1848 nous montre en effet que le continuum entre inclusion et exclusion des étrangers en Suisse est complexe, et les dynamiques diverses ; d'autant plus si on les analyse à travers un aspect historique. Nous observons ainsi des tendances à la fois inclusives et exclusives évoluant fortement à travers les années – certaines périodes se montrant en effet plus propices à l'inclusion des étrangers que d'autres. Pour que certains soient inclus sur le territoire suisse, d'autres doivent en être exclus.

Dans ce dernier chapitre d'analyse, nous allons donc tenter de lier nos résultats aux concepts et approches théoriques précédemment présentées afin d'observer d'une manière plus abstraite les diverses dynamiques d'inclusion et d'exclusion qui sous-tendent l'évolution des politiques d'intégration suisses (*Figure 5*). Nous commencerons donc par discuter du concept de citoyenneté délimitant le « nous » des « autres » ; catégorie à travers laquelle nous tenterons ensuite d'observer les tensions entre étrangers « désirables » et étrangers « indésirables ». Nous verrons ainsi que la catégorie « étranger » est à l'intérieur d'elle-même construite et hiérarchisée. Cela nous permettra également de nous questionner au sujet des différents statuts de migrants à travers la stratification de leurs droits. Par la suite, l'accent sera mis sur le droit à la nationalité et les multiples dynamiques inclusives et exclusives qui le parcourent. Finalement, le dernier sous-chapitre élargira notre analyse en menant une réflexion générale sur la construction sociale et politique des statuts de migrants.

Figure 5 : Les dynamiques d'inclusion et d'exclusion des étrangers en Suisse



* Et/ou ressortissants d'États ayant signé des conventions, traités ou accords avec la Suisse.
 ** Et/ou ressortissants d'États n'ayant pas signé de conventions, traités ou accords avec la Suisse.

6.3.1 Des processus dynamiques aux dimensions multiples

6.3.1.1 La citoyenneté : « nous » et les « autres »

Depuis 1848, la Suisse, en tant qu'Etat fédéral moderne, définit ainsi qui est admis et qui ne l'est pas : les frontières de l'Etat-nation constituant les premières limites qui contribuent à différencier le « nous » des « autres ».¹⁶⁷ Comme l'explique Brubaker (1993: 3), « il est ce schème classificatoire discriminant par lequel tout Etat moderne se crée de façon continue et se reconstitue indéfiniment, comme un corps de citoyens solidement liés, s'appropriant les uns, les plus souvent indépendamment de leur volonté, instituant les autres en étrangers, opérant ainsi le partage, à travers d'innombrables actes quotidiens diacritiques, entre ceux qui appartiennent à l'Etat, et à qui, en principe, il appartient, et les autres. » Cette première dynamique d'inclusion/exclusion est ainsi directement liée au concept de « citoyenneté », définissant l'appartenance dans un Etat-national et accordant des conditions de participation égale à la société à ses citoyens. La citoyenneté délimite ainsi au niveau juridique les étrangers (les « autres ») des citoyens (le « nous »), tout en attribuant une identité formelle à ces derniers (C. Achermann 2004: 3). Pour reprendre la théorie de Max Weber (1995 (1971)) citée par Wimmer (1996: 171), l'Etat-nation peut ainsi être considéré comme une « association de droit » (*Rechtsgenossenschaft*) ; des droits auxquels seuls les citoyens ont accès sans restrictions : « celui qui participe à une relation close, nous l'appelons un associé [*Genosse*] et, dans le cas d'une réglementation de la participation, tant qu'elle lui approprie des chances, un associé de droit [*Rechtsgenosse*] » (Weber 1995 (1971): 83).

Les statuts d'« étranger » ou de « citoyen » sont ainsi des produits de l'histoire. Comme le soulignent en effet Chaudet et al. (2000: 23), « il convient de rappeler que ce n'est qu'avec la constitution des Etats-nations qu'on a vu apparaître des frontières fixes, ce qui a rendu nécessaire le fait de légiférer sur l'appartenance nationale, de créer un droit de la nationalité. C'est ce droit de la nationalité qui produit le statut d'« étranger ». » Selon Tabin (1999), l'intégration – ou non-intégration – des étrangers à la société nationale contribue ainsi à l'intégration *de* la société ; l'exclusion des étrangers renforçant le sentiment d'identité nationale des citoyens suisses. « Like any social identity, national identity is an unstable construct [...]. This ongoing process derives from a tension between the relation to and the separation from a discredited outside and involves two conflicting impulses (exclusion and inclusion) which are, in fact, inextricably linked » (Nakache 2008: 31). La citoyenneté, produit de la création d'un Etat-nation, est donc un premier mécanisme de fermeture sociale (Mackert 1999; Wimmer 1999) impliquant une tension entre inclusion et exclusion.

¹⁶⁷ A noter tout de même que la Suisse se proclame explicitement comme étant une nation qu'à partir de 1874 ; l'exergue de la Constitution fédérale de 1874 énonçant justement : « Au nom de Dieu Tout-Puissant ! La Confédération suisse, voulant affermir l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la nation suisse... »

6.3.1.2 Les « autres » : une catégorie construite et évolutive

Si la catégorie des « autres », c'est-à-dire les étrangers, s'est donc construite et renforcée en Suisse depuis 1874, elle n'est en aucun cas fixe et homogène à travers le temps. En effet, au sein même de celle-ci, nous observons une dynamique évolutive définissant les étrangers « désirables » et « non-désirables ». La catégorie « étranger » est donc à l'intérieur d'elle-même construite et hiérarchisée.

Comme nous l'expliquions précédemment, le 19^e siècle se caractérisait par une série de traités de commerce et d'établissement autorisant les individus originaires des pays contractants de circuler, travailler et s'établir librement en Suisse. En théorie, les étrangers provenant des 19 pays avec qui la Suisse avait signé des traités bénéficiaient donc d'une situation plus favorable que les autres. En nous basant notamment sur M. Sauser-Hall (1921) et Delessert (1924), nous précisons cependant qu'*en pratique* ces conditions s'étendaient à toute personne désirant travailler ou s'installer en Suisse¹⁶⁸. A noter toutefois, qu'en ce qui concerne les droits sociaux, et plus précisément l'accès à la sécurité sociale, une distinction était tout de même déjà faite entre les nationalités : l'assistance publique ne s'étendant alors qu'aux étrangers provenant d'un pays donc la convention signée avec la Suisse stipulait explicitement ce droit. La frontière entre étrangers « désirables » et « non-désirables » semblait alors particulièrement malléable et floue.

L'éclatement de la Première Guerre mondiale et la fin des traités d'établissement marquait alors le début de la tendance inverse : l'étranger représentant désormais un danger pour l'identité suisse et l'intégration de la société. Les accords que la Suisse concluait avec certains pays (principalement européens) dès 1935 (OFIAMT 1964), engendraient alors une première distinction entre les ressortissants d'Etats contractants (désirés) – bénéficiant notamment de conditions d'admission facilitées – et les « autres » (non-désirés) ; qui allait d'ailleurs se renforcer à partir des années 1990 et la mise en place du « modèles des trois cercles » définissant clairement trois catégories de migrants selon leur origine (Piguet 2009). L'entrée en vigueur des accords de libre circulation entre la Suisse et les pays de l'Union européenne terminait ce processus de « classification » des étrangers en limitant juridiquement l'immigration en Suisse du « reste du monde » (Piguet 2009: 112). Alors que les ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE connaissent désormais un régime préférentiel et bénéficient ainsi d'une liberté presque totale, les étrangers venant du reste du monde, c'est-à-dire les « pays tiers », sont soumis au régime restrictif et sélectif de la LEtr. Seuls les ressortissants des pays tiers hautement qualifiés servant les intérêts économiques de la Suisse y sont ainsi (parfois)

¹⁶⁸ Rappelons d'ailleurs que les Suisse originaires d'un canton autre que celui où ils résidaient étaient également en quelque sorte perçus comme des « étrangers » dans ce nouveau « territoire » à l'intérieur même de la Suisse.

acceptés. C'est ce qu'on appelle le système binaire d'admission, caractérisant dans les faits la Suisse depuis les années 1990 et officiellement depuis 2008.

Il apparaît ainsi clairement à travers ce bref rappel historique que la catégorie « étranger » évolue et se construit (et reconstruit) sans arrêt : elle désignait auparavant les ressortissants de pays qui n'avaient pas signés de traités avec la Suisse ou qui étaient culturellement éloignés des standards suisses et désigne de nos jours les ressortissants des pays tiers.

6.3.1.3 Les « étrangers indésirables » : statuts juridiques divers et stratification des droits

En outre, comme le souligne Tabin (1999: 179), « la nationalité des étrangers joue un rôle déterminant dans les possibilités de l'intégration pratique [...], mais [...] le type de permis de travail, la durée du séjour sont aussi à prendre en compte. Finalement, on s'aperçoit que, dans la pratique, des discriminations fortes existent, qui péjorent la situation des étrangers ne leur déniaient l'accès complet à la citoyenneté sociale. » De fait, au sein de cette catégorie des « ressortissants des pays tiers » (ou personne venant de pays n'ayant pas conclu de convention ou traité avec la Suisse), les dynamiques d'inclusion et exclusion sont également nombreuses et – encore une fois – extrêmement complexes.

Tout d'abord, les catégories d'étrangers « désirables » et « non-désirables » sont renforcées par les politiques mises en place par les autorités de chaque Etat dans le but de limiter la venue d'étrangers ; on parle alors de politiques d'immigration. C'est ce que Weber (1995 (1971)) nomme la fermeture externe (territoriale), ou relation sociale fermée vers l'extérieur, qui restreint l'accès au territoire national sur la base de critères d'entrée et d'admission. Les étrangers « désirables » sont alors les « bienvenus », alors que les « non-désirables » ne le sont pas.

Ensuite, une fois le migrant entré en Suisse, les conditions de séjour et d'établissement influencent les conditions de l'intégration structurelle ; déterminant en effet les possibilités et/ou conditions d'accès aux droits citoyens à travers le statut qui leur est accordé. Comme le souligne Nakache (2008: 46), « migration law is the legal text that makes borders meaningful for people, determining who can enter and who will be excluded, and how entrants are to be categorized [...]. » La dynamique d'inclusion/exclusion est donc double : les conditions de séjour et d'établissement pour les étrangers des pays tiers définissant à leur tour les conditions d'accès à certains droits et ressources. L'inclusion des étrangers en Suisse connaissant différents degrés selon les différents permis de séjour, nous constatons ainsi une hiérarchisation des catégories d'étrangers au sein même des étrangers ressortissants d'Etats tiers admis en Suisse ; c'est ce que Weber (1995 (1971)) désigne comme étant le mécanisme de la fermeture interne (ou relation sociale fermée vers l'intérieur).

L'analyse des conditions d'accès aux droits et ressources des étrangers en Suisse démontre ainsi à quel point le permis d'établissement est au fil du temps devenu un statut privilégié accordant à ses bénéficiaires une situation semblable, voire parfois égale, à celle des Suisses.

Au 19^e siècle et début 20^e siècle, les étrangers possédant une autorisation d'établissement ne disposaient ainsi pas des mêmes droits que les nationaux : restrictions au niveau des droits économiques (notamment en ce qui concerne l'accès aux syndicats et la mobilité professionnelle), au niveau des droits sociaux (accès à la sécurité sociale incertaine – l'indigence menant notamment à l'expulsion ; accès à la scolarité obligatoire *implicitement* garanti et taxes importantes pour la scolarité non obligatoire), des droits politiques (presque inexistantes) et des droits civils (fortement restreints en ce qui concerne les critères d'expulsion et les mesures contre la discrimination qui étaient inexistantes). Il convient tout de même de rappeler qu'à l'époque, l'établissement se comprenait au sens large du terme : aucune distinction n'était faite entre les étrangers de passage, en séjour ou établis en Suisse. Il n'existait donc pas encore de distinction juridique entre les différents permis de séjour telle que nous la connaissons aujourd'hui. Il semblerait ainsi que le « permis d'établissement » au sens large du terme accorde à l'époque plus au moins les mêmes droits à tout étranger installé en Suisse, sans faire de distinction entre différents statuts.¹⁶⁹

Comme nous le soulignons précédemment, l'entrée en vigueur de la LSEE en 1934 apportait alors un changement important de terminologie et une nouvelle distinction juridique. La notion d'établissement se diversifiait alors à travers diverses expressions – ou statuts juridiques : tolérance, séjour et établissement. Les statuts de séjour et d'établissement étaient ainsi mis en opposition : le premier était limité dans le temps et pouvait être lié à certaines conditions, alors que le deuxième ne répondait à aucune de ces deux dispositions et était mieux protégé contre le retrait. Avec la LSEE, la stabilité de la présence en Suisse devenait ainsi fortement conditionnée par la situation légale dans laquelle se trouvait chaque étranger (Piguet 2005: 153). Nous observons d'ailleurs cela à travers nos résultats qui démontraient que les conditions relatives au rejet, retrait du permis ou à l'expulsion variaient considérablement selon les statuts juridiques.

Si à partir de 1934 le statut privilégié d'établissement commençait donc à se renforcer en ce qui concerne notamment la sécurité du statut, il convient tout de même de relever que les années 1970 voyaient également le début d'un élargissement de certains droits à la population étrangère établie en Suisse, quel que soit le statut juridique. Petit à petit, les domaines de l'éducation, de la participation politique, de la sécurité sociale, des droits liés au travail ou

¹⁶⁹ Rappelons d'ailleurs que les données disponibles pour cette époque sont particulièrement floues et inexistantes, et que les autorités cantonales disposaient d'une marge de manœuvre considérable en la matière.

encore de la non-discrimination commençaient à s'étendre à une large partie de la population étrangère. Les principales différences juridiques entre les citoyens suisses et les étrangers qui persistent encore de nos jours concernent ainsi les droits politiques¹⁷⁰ qui, malgré de nettes améliorations, connaissent encore une pratique relativement limitée en ce qui concerne le droit de vote; mais également les droits civils, c'est-à-dire la protection contre l'expulsion ou le refoulement.

Les ressortissants des Etats-tiers (ou d'Etats avec lesquels la Suisse n'a pas signé de convention) ne sont donc pas exclus du territoire suisse en tant que groupe – ils y sont au contraire physiquement inclus –, mais, en termes juridiques, ils se situent la plupart du temps à l'extérieur de la société suisse. Les statuts des migrants définissent ainsi désormais les possibilités et conditions de l'inclusion dans un pays.

6.3.1.4 Le droit de nationalité : un puissant instrument d'inclusion et exclusion

Si, comme nous l'avons vu, certains « non-citoyens » peuvent aujourd'hui presque atteindre une égalité juridique avec les Suisses, une égalité dans les faits ne peut cependant être atteinte qu'à travers l'acquisition de la nationalité suisse. La procédure de naturalisation représente ainsi le moment où se décide si un individu passe d'un statut d'élément exclu à celui de membre appartenant à la communauté citoyenne et a trait à la césure entre inclusion et exclusion (C. Achermann 2004: 16). Selon Tabin (1999: 80), « le droit de nationalité est une barrière qui détermine les limites et les conditions de la participation des personnes « extérieures » aux interactions sociale « nationales ». »

Comme énoncé précédemment, depuis 1848, et plus précisément l'entrée en vigueur de la première loi fédérale sur la naturalisation et la renonciation de la nationalité suisse en 1876, la citoyenneté est ainsi devenue un puissant instrument régulant les conditions d'accès à une participation égale aux divers domaines (économique, politique, etc.) d'un Etat-nation : « l'appartenance à une nation détermine les relations que l'on entretient avec une institution – l'Etat – qui, comme nulle autre, a façonné la société de la modernité et la manière dont celle-ci organise la répartition des chances parmi les individus [...]. En invoquant la nationalité, l'Etat distingue entre ceux qui appartiennent à la société et ceux qui en sont exclus ; il accorde ou refuse les droits de l'homme en matière de libre exercice de la profession, de libre choix du domicile et de participation politique [...] » (Wimmer 1996: 164). Comme le soulignent en outre Studer et al. (2013: 27), on observe à l'intérieur de la dimension de l'accès à la nationalité suisse une double construction : « [...] elle s'appuie à la fois sur la « relation intérieure » des citoyens et citoyennes à leur Etat, leur pays ou leur nation [...] – et sur la « relation extérieure » qui définit la

¹⁷⁰ Il convient tout de même de souligner que selon le classement MIPeX, le domaine de la participation politique est aujourd'hui le meilleur score de la Suisse avec 55,6%. En 2011, lors de la publication de la troisième édition du MIPeX (MIPeX III), sur un total de 31 pays, la Suisse se situait d'ailleurs en 10^e position en ce qui concerne ce domaine (Huddleston & Niessen 2011).

relation avec les personnes désignées comme non ressortissants de cet Etat. Les processus d'intégration (des citoyens) et d'exclusion (des non-ressortissants) sont interdépendants [...]. »

L'évolution du droit fédéral suisse de la naturalisation démontre bien cette dynamique complexe. Depuis 1848, il s'encre en effet explicitement dans une logique de *jus sanguinis*, c'est-à-dire sur une conception basée sur le droit du sang. Il ne « suffit » en effet pas de naître sur le territoire national pour obtenir la nationalité suisse. Ce fort attachement au jus sanguinis s'observe notamment à travers les diverses tentatives infructueuses d'instaurer le droit de sol (*jus solis*) pour les enfants nés en Suisse de parents étrangers. En s'inscrivant dans une tendance inclusive, l'exemple de 1903 (que nous présentions précédemment) est parlant. La nouvelle loi fédérale de 1903 concernant l'acquisition et la renonciation à la nationalité suisse prévoyant des mesures visant à faciliter l'acquisition de la nationalité des enfants de « deuxième génération » de mères suisses (ainsi qu'à ceux de parents étrangers domiciliés sur le territoire cantonal depuis cinq ans) ne provoquait au final aucun changement dans les législations cantonales¹⁷¹ et demeure donc une loi-cadre que l'on peut qualifier de « symbolique ».

D'autres tentatives visant à accorder la nationalité suisse aux étrangers nés et élevés en Suisse furent en outre encore refusées par la suite. Toutefois, la tendance inverse s'observe également à partir du début du 20^e siècle. L'attention commençait alors à se porter sur les conditions de domicile, mais surtout sur la « personnalité » de l'étranger. Comme le soulignent Studer et al. (2013: 59), dès lors « [...] la nationalité ne pourra être concédée qu'aux étrangers dont la mentalité correspond à l'esprit suisse et qui justifient d'un long domicile en Suisse. » Si les conditions de domicile étaient remplies, l'*aptitude* à la naturalisation était en effet à son tour examinée. C'est ainsi une procédure « [...] qui, par sa rigidité, les frais qu'elle peut créer pour le requérant et les conditions d'intégration qui sont définies, sert à renforcer le lien national par exclusion : n'est pas Suisse qui veut et, dès lors, les Suisses peuvent cultiver un sentiment « à part », bien conforme à la prévalence du droit du sang » (Tabin 1999: 88). Il convient toutefois de relever que d'un « droit d'exclusion », forçant par exemple les étrangers à n'avoir qu'une seule nationalité, la conception de la nationalité suisse s'est également petit-à-petit « modernisée » : « si elle est assurément encore considérée comme un lien juridique entre un individu et un Etat, la conception actuelle de la nationalité ne saurait plus faire désormais obstacle à l'appartenance simultanée d'un même individu à plusieurs communautés nationales » (Hotellier 1991: 580).

Le statut de « citoyen » étant ainsi un *privilege*, nous considérons que la citoyenneté est un instrument puissant d'inclusion et d'exclusion (Mackert 1999) régulant d'une part l'intégration *de* la société nationale, en définissant les critères permettant d'appartenir à cet Etat-nation d'autre part. « [...] la citoyenneté représente le mécanisme qui règle l'intégration *de*

¹⁷¹ Excepté dans les cantons de Genève et du Tessin (Tabin 1999: 83).

la nation par l'exclusion de ceux qui sont considérés comme étant différents, comme n'appartenant pas à la nation caractérisée par une identité, un style de vie et des idées communes : les « autres » ou non-citoyens. En tant qu'instrument constitutif et intégratif des sociétés modernes, la citoyenneté établit ainsi un ordre social déterminant qui sont ses membres et qui a accès à quels droits et biens, mais créant également une cohésion sociale sur la base d'une identité partagée » (C. Achermann 2004: 10).

6.3.1.5 Un système de droit différencié

La construction (et reconstruction) sociale et politique de différents statuts juridiques et catégories (citoyens suisses vs non-citoyens suisses, étrangers désirables (ressortissants UE ou d'Etats ayant signé une convention avec la Suisse) vs étrangers non-désirables (ressortissants d'Etats-tiers ou n'ayant pas signé de convention avec la Suisse), permis d'établissement vs permis de séjour, etc.) que l'on observe depuis 1848 démontre clairement la mise en place par la Suisse d'un dispositif formel d'inclusion et d'exclusion.

Le concept de « stratification civique » (*civic stratification*) proposé par Morris (2002), se basant sur la théorie de Lockwood (1996), et désignant les différents degrés d'appartenance (*membership*) à un Etat, nous semble ainsi très pertinent dans le cadre de ce travail. Comme le démontre Morris (2002: 20), si le statut de « citoyen » (naturalisé ou pas) représente le plus haut degré d'appartenance, il existe également des étrangers résident légalement en Suisse qui ne possèdent ni la citoyenneté nationale (*national citizenship*) ni la citoyenneté européenne (*EU citizenship*). Ils sont alors à leur tour divisés en deux catégories : les ressortissants des Etats membres de l'AELE et les ressortissants des Etats tiers – auxquels nous nous sommes intéressés dans ce travail. « The nature of the distinctions between these three categories vary between member states, but they represent the clearest formal markers of inclusion and exclusion with respect to key rights – [...] The distinctions are significant both in defining legitimate access to rights and in setting out a prospective trajectory for establishing security of residence. While it is not routinely possible to change status with respect to the purpose of stay – except by marriage – it may be possible to progress from a time-limited and insecure status to indefinite residence, [...]. These passages are governed by rules of transition which are nationally variable but which serve as markers of the basis and scope for inclusion and exclusion » (Morris 2002: 146-147). Morris (2003) va d'ailleurs au-delà d'une analyse différenciant uniquement les différents niveaux d'appartenance et introduit en outre une nouvelle dimension : les « droits comme moyen de gouverner » (*rights as governance*), « [...] whereby the elaboration of rights for categories of noncitizen also provides the opportunity and the means for exercising surveillance and control » (2003: 79).

En nous permettant de conceptualiser et appréhender un système différencié de droit qui se traduit également par un moyen d'exercer un contrôle sur les migrants, le concept de « civic stratification » est donc central pour comprendre l'évolution des dynamiques de l'inclusion et exclusion des étrangers en Suisse.

6.4 Synthèse et ouverture

A travers l'analyse que nous venons de faire de l'inclusion et l'exclusion des étrangers en Suisse depuis 1848, plusieurs constats s'offrent à nous : tout d'abord, les processus d'inclusion et exclusion sont multiples et dynamiques. Nous observons ainsi différents degrés d'ouverture et de fermeture régis par la politique migratoire suisse. En nous basant sur Morris (2002, 2003), nous pouvons d'ailleurs percevoir de multiples « strates de citoyenneté » ; les processus d'inclusion et exclusion étant en effet divers pour chaque ressortissant d'un Etat-tiers selon qu'il ait un permis de séjour ou d'établissement, soit en Suisse pour des raisons de travail, dans le cadre d'un regroupement familial, ou qu'il soit naturalisé.

L'analyse des politiques d'intégration suisses dans une perspective historique et évolutive nous mène également au constat suivant : les conditions de l'intégration structurelle des étrangers s'inversent complètement en 166 années. D'une situation où les étrangers pouvaient circuler et s'établir plus ou moins librement en Suisse, mais où les droits et ressources auxquels il leur était possible d'accéder étaient restreints, on se trouve aujourd'hui dans une situation où l'entrée et l'établissement en Suisse sont soumis à des conditions de plus en plus strictes, mais où les droits accordés aux étrangers établis en Suisse sont nombreux. Selon les termes utilisés par Wicker (2003), la Suisse, qu'il considère comme une « nouveau pays d'immigration »¹⁷², se serait ainsi petit-à-petit rapprochée du système caractéristique des « vieux pays d'immigration » comme les Etats-Unis, le Canada ou encore l'Australie. D'un régime ayant une politique d'immigration libérale – les critères de sélection aux frontières faisant défaut – mais étant plus restrictif quant à l'accès aux droits citoyens, la Suisse aurait donc adopté un régime d'immigration reposant sur le principe d'une immigration sélective favorisant les personnes formées (et riches) mais mettant en place des conditions d'intégration libérales pour les résidents. Si autrefois la citoyenneté traçait donc la principale frontière de droits, ce sont désormais les limites physiques des Etats qui s'y substituent (Piguet 2009: 135).

Comment expliquer toutefois la « fulgurante » amélioration générale des politiques d'intégration suisse à partir des années 1970 en vue de la fermeture croissante vis-à-vis de l'arrivée d'étrangers ?

¹⁷² Bien que la Suisse soit depuis longtemps confrontée aux phénomènes migratoires, des pays comme les Etats-Unis ou encore le Canada se sont principalement construits à travers cette migration. La Suisse, tout comme le reste des pays européens, est donc considérée comme étant un « nouveau pays d'immigration ».

Une première réponse explicative pourrait simplement découler d'un aspect de la méthodologie propre à l'outil MIPEX, c'est-à-dire la pondération des domaines. Nous pouvons en effet nous interroger : les domaines MIPEX sont-ils représentés à leur « juste valeur » ? Rappelons en effet que le MIPEX se base sur sept domaines distincts – accès au marché du travail, regroupement familial, accès à l'éducation, participation politique, accès à une résidence au long terme, accès à la nationalité et mesures contre la discrimination – ayant chacun le même « poids » dans l'analyse des politiques d'intégration. Dès lors, contrairement à des domaines comme l'accès à l'éducation, les mesures contre la discrimination ou encore la participation politique, les conditions de séjour et d'établissement – déterminant directement l'accès à certains droits et ressources – ne sont elles pas « sous-évaluées » ?

Pour répondre à cela et tenter de donner une explication à l'évolution des politiques d'intégration que nous observons à travers nos résultats, il convient donc de préciser certains points. Tout d'abord, rappelons que le MIPEX a comme but principal d'étudier les « politiques d'intégration » à travers un ensemble de domaines politiques permettant aux étrangers de participer à une société. Les concepts proposés par Hammar (1985) sont d'ailleurs extrêmement utiles à ce sujet ; « immigrant policy » désignant en effet la politique mise en place vis-à-vis des migrants résidents dans un certain pays¹⁷³. Il nous semble donc évident que le MIPEX accorde une importance particulière à des domaines économiques, sociaux, politiques ou civils. De plus, nous estimons que la création de nouvelles dimensions que nous avons effectué sur la base des sept domaines MIPEX nous permet de mettre en opposition les conditions de séjour et d'établissement et les conditions d'accès aux droits et de les appréhender chacune à une valeur égale. Nous sommes bien sûr conscients que les aspects liés aux conditions d'entrée et d'admission n'y sont pas inclus, mais cette nette séparation nous permet toutefois d'observer la tendance générale de ces deux évolutions : les conditions de séjour et d'établissement ont connu une nette tendance au durcissement, suivie par de faibles améliorations, alors que les conditions d'accès aux droits connaissent une fulgurante amélioration dès les années 1970 ; une amélioration qui semble d'ailleurs se poursuivre, alors même que les conditions de séjour et d'établissement connaissent une stagnation dans les dernières années. En vue de ces quelques points, la question de la pondération des domaines ne nous semble donc pas pertinente pour tenter d'expliquer la nette amélioration des politiques d'intégration suisses.

La réponse que nous privilégions pour expliquer cette évolution tient plutôt d'un facteur souligné par de nombreux auteurs (voir notamment Fibbi & Cattacin 2000; Piguet 2009) et « externe » à la méthodologie MIPEX : l'influence du droit international sur le droit national. Dans le cas de la Suisse, nous pensons ainsi à deux conventions : la Convention des Nations

¹⁷³ Rappelons toutefois qu'une partie de la définition que Hammar donne de « immigration policy » est également étudiée dans le cadre de ce travail. Comme nous l'expliquons au chapitre 6.2.1, nous faisons une distinction entre *conditions d'entrée et d'admission* et *conditions de séjour et d'établissement*.

Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciales, ratifiée par la Suisse en 1994 et entrée en vigueur en 1995, mais surtout la Convention européenne des droits de l'homme, ratifiée et entrée en vigueur en Suisse en 1974. Sous l'influence accrue du droit international, la Suisse – comme de nombreux autres pays – a donc petit-à-petit dû adapter sa politique relative aux étrangers à des « standards communs » garantissant des droits minimaux aux migrants. Comme l'analysent Cornelius, Martin & Hollifield (1995: 7), cités par Fibbi & Cattacin (2000), « as a policy issue, international migration has moved from the realm of « low politics » (i.e. problems of domestic governance, especially labour market and demographic policy) to the realm of « high politics » (i.e., problems affecting relations between states, including questions of war and peace). »

L'hypothèse du droit international se renforce d'ailleurs en vue de la théorie de Morris (2002, 2003) portant sur le contexte européen, qui, en s'interrogeant au sujet d'un « régime globalisé de droits » (« *globalized* » *regime of rights*), observe deux sources d'expansion « transnationale » des droits des migrants : les conventions internationales, qui assurent des droits aux non-citoyens, et le traité de l'Union européenne, qui créent un marché de droit unique dépassant la souveraineté nationale. La nouvelle influence du cadre international sur la politique suisse à l'égard des étrangers nous semble dès lors une hypothèse de réponse pertinente pour expliquer l'évolution de la politique d'intégration suisse. Sans que nous y voyions une corrélation directe, il convient d'ailleurs de rappeler que l'amélioration de la politique d'intégration en Suisse débute selon nos résultats en 1974, date à laquelle la CEDH est ratifiée par la Suisse.

A travers nos résultats, nous observons donc depuis 1848 une fermeture croissante vis-à-vis de l'arrivée d'étrangers en Suisse – se traduisant notamment par une régulation accrue du phénomène migratoire –, mais également une forte progression des droits accordés aux étrangers qui décident de s'installer en Suisse. C'est ce que Piguet (2009: 135) nomme le « paradoxe de l'inclusion », « fermeture à l'immigration, d'une part, inclusion croissante des migrants, d'autre part, par l'octroi de droits auparavant réservés aux nationaux » ; un paradoxe opposant « [...] deux éléments profondément constitutifs des Etats modernes : les valeurs de l'universalisme confrontées à celles de l'Etat-nation. » La tendance à l'amélioration du potentiel d'inclusion du cadre politique et juridique suisse à l'égard des étrangers que nous observons dans le cadre de ce travail semble ainsi s'expliquer principalement à travers l'accroissement de la dimension des droits et ressources accessibles aux étrangers en situation régulière ; démontrant ainsi que les migrants, à travers les nombreux changements politiques découlant notamment de l'influence du droit international, deviennent petit à petit une caractéristique permanente de la société suisse.

PARTIE V

CONCLUSION

7 CONCLUSION

7.1 Rappel des résultats et points forts

Ce travail portant sur l'évolution des politiques d'intégration suisses depuis 1848 nous a permis d'appréhender les variables indépendantes de l'intégration des étrangers en Suisse et de voir quelles sont, et étaient, les contraintes et restrictions auxquelles ces individus font face en l'espace de 166 années pour participer d'une manière égale à la société suisse. Tout en gardant à l'esprit que ces deux aspects sont interdépendants et étroitement liés, nous décidions donc de mettre l'accent sur *l'aspect structurel* de l'intégration, c'est-à-dire sur les mécanismes permettant aux étrangers de participer à une société et de bénéficier de droits et ressources, et non sur l'aspect individuel de l'intégration (Giddens 1987 (1984)). En outre, il convient de rappeler qu'à travers cette étude le but n'était pas d'analyser spécifiquement la « politique d'intégration » dans le sens d'un ensemble de mesures ponctuelles (positives et/ou contraignantes) mises en place à tous les stades du parcours migratoire s'adressant aux besoins de différents immigrants (Amarelle 2012a), mais plutôt de faire ressortir l'évolution des opportunités par lesquelles les étrangers peuvent participer à la société suisse à travers différents domaines. L'analyse de sept domaines politiques, 28 sous-domaines et 148 indicateurs nous a donc permis d'observer différents processus et dynamiques d'inclusion/exclusion. Comme le soulignent pertinemment Ataç & Rosenberger (2013b: 50), « die Politik der Kategorisierung sowie die Politik der Konditionalitäten produzieren Ungleichzeitigkeiten und Hierarchien. Differenzierungen und Stratifizierungen, aufgespannt im Kontinuum Inklusion/Exklusion, machen die soziale Gruppe der Drittstaatsangehörigen "flüssig", jedenfalls nicht mehr als einseitig ausgegrenzt, aber auch nicht nur als inkludiert analysierbar. »

Plusieurs aspects quant aux caractéristiques de l'évolution du cadre politique et juridique suisse relatif à l'intégration structurelle des étrangers depuis 1848 méritent donc d'être rappelés. Tout d'abord, sans réelle surprise, les politiques d'intégration suisses connaissent de nombreuses évolutions en l'espace de 166 années. Après une période de stabilité, suivie par de fortes restrictions, la tendance est depuis les années 1970 à l'amélioration. La moyenne des politiques d'intégration, que nous avons obtenu grâce à l'outil MIPEX, fluctue ainsi au fil du temps pour atteindre aujourd'hui un score de 43,7%.

L'analyse approfondie de l'évolution des politiques d'intégration nous a ensuite permis d'obtenir un « tableau » multidimensionnel et évolutif des conditions de l'intégration structurelle des étrangers en Suisse, nous menant ainsi à plusieurs constats. Tout d'abord, contrairement aux conditions de séjour et d'établissement qui, malgré de récentes améliorations, ont aujourd'hui

un score bien plus bas qu'en 1848 ; l'amélioration des conditions d'accès à des droits est fulgurante et nous permet de voir que si le score global des politiques d'intégration atteint aujourd'hui les 40%, c'est grâce à cette seule dimension. Rappelons à ce sujet que l'influence accrue du droit international sur le droit suisse (à travers notamment l'entrée en vigueur en 1974 de la CEDH en Suisse) représente certainement un facteur explicatif central. Nous constatons ainsi que nos trois dimensions ne contribuent pas toutes de la même manière à l'évolution des politiques d'intégration en général. A noter d'ailleurs qu'à l'intérieur même de la dimension des conditions d'accès aux droits et ressources, les sous-dimensions contribuent à leur tour d'une manière différenciée à l'évolution des droits auxquels ont accès les étrangers. Si les droits économiques, sociaux et politiques connaissent tous une même tendance, c'est-à-dire l'élargissement à la plupart (voire toutes) des catégories d'étrangers, les droits civils, et plus précisément l'aspect de la protection du statut, ne touchent en aucun cas tous les étrangers. Les détenteurs d'un permis d'établissement bénéficient ainsi (normalement) d'une meilleure sécurité de statut.¹⁷⁴ Il convient donc de rappeler que, malgré l'amélioration des droits accessibles aux étrangers, la hiérarchisation des différents statuts juridiques continue à différencier et discriminer cet accès. Le statut juridique déterminant les possibilités d'inclusion à la société suisse, nous observons en effet ce que Morris (2002) nomme un « système de droit différencié » ou « inclusion différenciée ». Le statut lié à l'autorisation d'établissement s'est ainsi fortement renforcé à partir des années 1930 et constitue aujourd'hui un « statut privilégié » auquel il est de plus en plus difficile d'accéder. La durée du séjour en Suisse est centrale.

Les apports de ce travail sont donc multiples. En nous basant sur sept domaines politiques, 28 sous-domaines et 148 indicateurs – regroupés par la suite en trois dimensions et plusieurs sous-dimensions, cette recherche nous a tout d'abord permis de récolter des données sur 166 années et d'analyser l'évolution des politiques d'intégration suisses depuis 1848. En mettant l'accent sur la thématique de l'intégration, ce travail est donc complémentaire aux recherches déjà effectuées par Mahnig (2005a) et Piguet (2009) ou encore Niederberger (2004). Nous avons en outre tenté d'analyser ces politiques à travers un aspect multidimensionnel qui nous permet au final de voir l'évolution respective de chaque dimension et comment chacune contribue à l'évolution générale des politiques d'intégration. Cela concorde avec le conseil de Freeman (2008) d'éviter d'appréhender les politiques migratoires comme un ensemble homogène. De plus, nous élargissons les recherches déjà effectuées en faisant une analyse des « politiques d'intégration » entre 1848 et le début de la Première Guerre mondiale ; période historique peu abordée. Le panel historique large de ce travail constitue donc le principal apport de ce travail.

¹⁷⁴ A noter en effet que cette question reste aujourd'hui incertaine à cause de l'initiative sur le renvoi, dont la mise en œuvre devrait être décidée dans le courant de cette année.

Malgré quelques aspects méritant d'être questionnés ou remis en question (voir chapitre 5.1.3), la méthodologie spécifique au MIPEX nous permet en outre d'obtenir des résultats facilement observables ; notamment à travers des graphiques qui nous permettent de percevoir l'évolution des politiques d'intégration d'une manière synthétiques. En ce qui concerne un aspect plus général, ce travail fournit finalement un matériel empirique qui permet des comparatifs aisés entres années, périodes, domaines ou pays.

7.2 Perspectives et ouvertures

L'évolution des politiques d'intégration suisses ne s'arrête donc pas en 2014 et risque de connaître dans les prochaines années d'importantes modifications, que ce soit à travers la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, le projet de la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) en cours de modification après la votation du 9 février 2014, la mise en œuvre de l'initiative « Pour le renvoi des criminels étrangers » ou peut-être encore à travers les nombreuses critiques de la part notamment de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) visant les lacunes de la Suisse dans le domaine de la lutte contre la discrimination raciale.

Ce travail peut et pourra donc être approfondi de différentes manières. S'il porte dans notre cas principalement sur les conditions-cadres et réglementations de l'intégration au niveau fédéral, l'élargissement de l'analyse à un niveau cantonal nous semble être également pertinent et intéressant sur deux aspects : d'une part, l'analyse approfondie de l'évolution des réglementations cantonales nous permettrait de comprendre les différentes « logiques d'intégration » présentes en Suisse. D'autre part, il faudrait également tenir compte de la *mise en œuvre* des conditions-cadres par les autorités cantonales. Dans un système fédéraliste tel que celui de la Suisse, et en vue des quelques « politiques symboliques » observées dans ce travail, la prise en compte des pratiques semble dès lors nécessaire. En outre, le domaine de l'asile mériterait également d'être approfondi et analysé à travers la même logique que le MIPEX. Malgré le fait qu'une étude portant sur les années 1995-2010 ait déjà été menée (Cunningham et al. 2013), il serait intéressant de l'élargir afin d'observer l'évolution historique des politiques relatives à ce domaine. Notre travail ne constitue ainsi qu'un seul « volet » d'une réalité beaucoup plus vaste et complexe.

Si la question de « comment prendre en compte la population étrangère ? » traverse donc les siècles et ne change pas au fil du temps, ce sont les solutions et mesures envisagées qui évoluent. L'accès aux droits citoyens pour les étrangers semblant désormais facilité pour certaines catégories d'étrangers et acquis pour d'autres, nous pouvons nous questionner : quels seront les prochains changements permettant, ou non, aux étrangers de participer d'une

manière égale à la société suisse ? Quelle sera la tendance dans le futur ? Qu'annonce la « stagnation » de l'évolution du score des politiques d'intégration depuis 2008 ? Bien que cela ne soit qu'une supposition, il nous semble probable que la problématique de la naturalisation devienne la « plaque tournante » de l'intégration des étrangers à la société suisse. Le débat autour de la question « comment devient-on citoyen suisse ? » démontre en effet une fragile frontière entre inclusion et exclusion. La révision totale de la loi sur la nationalité acceptée le 20 juin 2014 institue d'ailleurs un renforcement du lien avec la loi sur les étrangers. En plus de la modification des critères de domicile qui sont abaissés à dix années de résidence (art. 9, al. 2) et des critères liés à l'autorisation – il faut désormais être titulaire d'une autorisation d'établissement (art. 9, al. 1), le nouvel art. 12 introduit ainsi des *critères d'intégration*. L'autorisation fédérale de naturalisation est donc désormais octroyée uniquement si le candidat remplit les conditions d'une « intégration réussie » (art. 11). La volonté des autorités fédérales est donc d'harmoniser les procédures de naturalisation avec le droit des étrangers afin d'« assurer une large cohérence en ce qui concerne les exigences posées aux étrangers en matière d'intégration et de connaissances linguistiques »¹⁷⁵. Evoluant autrefois en parallèle des dimensions des conditions de séjour et d'établissement et des droits, la dimension de l'accès à la nationalité se rapproche donc de plus en plus des critères inclus dans le texte législatif régissant les deux précédentes dimensions.

Quelles que soient au final les limitations mises en place pour restreindre – ou faciliter – l'accès des étrangers au statut de « citoyen », la symbolique qui entoure ces différents processus et mécanismes demeure centrale : la catégorisation des étrangers en individus « désirables » ou « non-désirables » participe à consolider l'identité et la cohésion de ceux qui sont inclus. « [...] this exclusion of the « other », as the « one who does not belong », is inherent in the construction of the host society's collective identity and is – paradoxically – critical in the reinforcement of the nation-state » (Nakache 2008: 43). Chaque construction d'identité implique de fait une double tension entre inclusion et exclusion. La symbolique et les pratiques liées à ce(s) mécanisme(s) de catégorisation sont donc fortes et se perpétuent depuis la création de l'Etat fédéral moderne suisse en 1848 ; démontrant ainsi que la dynamique d'inclusion et exclusion est certainement une constante des Etats modernes.

¹⁷⁵ Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 4 mars 2011, *FF*, 2011, pp. 2640.

PARTIE VI

BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES

8 BIBLIOGRAPHIE

Sources juridiques (par ordre chronologique)

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 12 septembre 1848, *FF*, 1848, I, pp. 3-34.

Loi fédérale sur le *heimatlosat* du 3 décembre 1850, *FF*, 1850, II, pp. 815-824.

Arrêté du Conseil fédéral concernant la votation sur la Constitution fédérale révisée, du 13 février 1874, *FF*, 1874, I, pp. 289-291.

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874.

Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur la naturalisation des étrangers en Suisse et la renonciation à la nationalité suisse, du 2 juin 1876, *FF*, 1876, II, pp. 940-951.

Loi fédérale sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse, du 3 juillet 1876, *FF*, 1876, III, pp. 465-469.

Circulaire du Conseil fédéral à tous les Etats confédérés concernant les moyens à employer pour faciliter la naturalisation des étrangers, du 28 mars 1899, *FF*, 1899, II, pp. 294-296.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de la loi fédérale sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse, du 20 mars 1901, *FF*, 1901, II, pp. 769-806.

Loi fédérale sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 25 juin 1903, *FF*, 1903, III, pp. 939-945.

Arrêté du Conseil fédéral sur la réclamation du canton d'Uri visant la répartition des frais des travaux de défense du val Ribbi, dans la forêt de Zingelberg, sur Seelisberg, du 28 juillet 1905, *FF*, 1905, IV, pp. 852-864.

Message du Conseil fédéral concernant les assurances contre les maladies et les accidents, du 10 décembre 1906, *FF*, 1906, VI, pp. 213-401.

Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant le contrôle des étrangers en Suisse, du 25 septembre 1915, *FF*, 1915, III, pp. 316-319.

Ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers du 21 novembre 1917 (RO 1917 989).

Xe Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu de l'arrêté fédéral du 3 août 1914, du 24 mai 1918, *FF*, 1918, III, pp. 93 - ?

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de code pénal suisse, du 23 juillet 1918, *FF*, 1918, IV, pp. 1-231.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de code pénal militaire suisse, du 26 novembre 1918, *FF*, 1918, V, pp. 349-490.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'article 2, alinéa 1er, de la loi fédérale du 25 juin 1903 sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 28 juin 1919, *FF*, 1919, IV, pp. 235-247.

Ordonnance sur le contrôle des étrangers du 17 novembre 1919 (RO 1919 947).

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1919, *FF*, 1919, LXVII, pp. 1-952.

Arrêté du Conseil fédéral sur l'assistance des chômeurs du 29 octobre 1919 (RO 1919 915).

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de l'article 44 de la Constitution fédérale (mesures à prendre pour assurer l'assimilation des étrangers en Suisse), du 9 novembre 1920, *FF*, 1920, V, pp. 1-74.

Loi fédérale modifiant l'article 2 de la loi fédérale du 25 juin 1903 sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 26 juin 1920, *FF*, 1920, III, pp. 854-855.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur 1. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 novembre 1919 relatif à l'ordonnance sur le contrôle des étrangers ; 2. L'arrêté du Conseil fédéral du 1er mars 1920 concernant l'entrée dans le canton de Genève des soldats licenciés de l'armée française, du 28 avril 1920, *FF*, 1920, II, pp. 560-563.

Ordonnance sur le contrôle des étrangers du 29 novembre 1921 (RO 1921 829).

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers, du 27 janvier 1922, *FF*, 1922, I, pp. 152-153.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral, du 2 juin 1924, *FF*, 1924, II, pp. 511-536.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'arrêté du Conseil fédéral du 7 décembre 1925 portant modification sur l'ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers, du 8 février 1926, *FF*, 1926, I, pp. 353-359.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le traitement des déserteurs et réfractaires étrangers, du 2 mars 1926, *FF*, 1926, I, pp. 409-410.

Message supplémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur le statut des fonctionnaires fédéraux, du 8 mars 1927, *FF*, 1927, I, pp. 173-191.

Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927.

Code pénal militaire (CPM) du 13 juin 1927 (RS 321.0).

Circulaire du Conseil fédéral à tous les gouvernements cantonaux relative à la votation populaire du 20 mai 1928 sur l'arrêté fédéral du 30 septembre 1927 concernant la révision de l'article 44 de la Constitution (naturalisations), du 27 janvier 1928, *FF*, 1928, I, pp. 83-86.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 17 juin 1929, *FF*, 1929, I, pp. 929-949.

Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931.

Ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 5 mai 1933 (RO 1933 289).

Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0).

Arrêté du Conseil fédéral modifiant les dispositions sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 20 décembre 1940 (RO 1940 2105).

Arrêté du Conseil fédéral sur le retrait de la nationalité du 18 mai 1943 (RO 1943 397).

Directives du département fédéral de justice et police concernant l'activité de groupements politiques étrangers en Suisse (Publications des départements et d'autres administrations de la Confédération), *FF*, 1945, I, pp. 923-928.

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) du 20 décembre 1946 (RS 831.10).

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi modifiant et complétant la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 8 mars 1948, *FF*, 1948, I, pp. 1277-1293.

Loi fédérale modifiant et complétant la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 8 octobre 1948.

Arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 concernant les discours politiques d'étrangers (RO 1948 111).

Règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 1er mars 1949.

Ordonnance du Département fédéral de justice et police concernant le changement de place des travailleurs étrangers du 21 mars 1949 (RO 1972 204).

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 9 août 1951, *FF*, 1951, II, pp. 665-718.

Loi fédérale sur le service de l'emploi du 22 juin 1951.

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (RS 141.0).

Arrêté du Conseil fédéral restreignant l'admission de main-d'oeuvre étrangère du 1er mars 1963 (RO 1963 185).

Rapport du Conseil fédéral à la commission élargie des affaires étrangères du Conseil national sur la limitation et la réduction de l'effectif des travailleurs étrangers, du 9 février 1965, *FF*, 1965, I, pp. 334-374.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Conclue à New York le 21 décembre 1965, Approuvée par l'Assemblée fédérale le 9 mars 1993, Instrument d'adhésion déposé par la Suisse le 29 novembre 1994, Entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994 (RS 0.104).

Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (Pacte II) (RS 0.103.2).

Principes relatifs à la scolarisation des enfants de travailleurs migrants du 2 novembre 1972.

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Conclue à Rome le 4 novembre 1950. Approuvée par l'Assemblée fédérale le 3 octobre 1974. Instrument de ratification déposé par la Suisse le 28 novembre 1974. Entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (RS 0.101).

Recommandations complétant les principes relatifs à la scolarisation des enfants de travailleurs migrants. Principes complémentaires adoptés le 14 mai 1976.

Message à l'appui d'un projet de loi sur les étrangers, *FF*, 1978, II, pp. 165-263.

Message sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale, du 7 avril 1982, *FF*, 1982, II, pp. 137-169.

Message concernant la révision de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services, du 27 novembre 1985, *FF*, 1985, III, pp. 524-633.

Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère du 24 octobre 1985.

Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, modification du 20 juin 1986.

Message concernant une modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 17 septembre 1986, *FF*, 1986, III, pp. 233-245.

Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986.

Ordonnance sur les taxes perçues en application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 20 mai 1987.

Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, modification du 9 octobre 1987.

Message relatif à la modification de la loi sur la nationalité du 26 août 1987, *FF*, 1987, III, pp. 285-336.

Protocole no 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Conclu à Strasbourg le 22 novembre 1984. Approuvé par l'Assemblée fédérale le 20 mars 1987. Instrument de ratification déposé par la Suisse le 24 février 1988. Entré en vigueur pour la Suisse le 1er novembre 1988. Amendé par le Protocole no 11 du 11 mai 1994 (RS 0.101.07).

Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services du 6 octobre 1989 (RS 823.11).

Message concernant la dixième révision de l'assurance-vieillesse et survivants du 5 mars 1990, *FF*, 1990, II, pp. 1-231.

Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, du 15 mai 1991, *FF*, 1991, III, pp. 316-348.

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, modification du 23 mars 1990 (RO 1991 1034).

Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère du 24 octobre 1991.

Message 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 du 2 mars 1992, *FF*, 1992, III, pp. 265-340.

Art. 261bis Code pénal (Norme pénale sur le racisme), du 18 juin 1993 (RO 1994 2887).

Art. 171c Code pénal militaire, du 18 juin 1993 (RO 1994 2887).

Message concernant la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité) et l'arrêté fédéral relatif à une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale, *FF*, 1993, I, pp. 1163-1248.

Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, du 18 mars 1994, *FF*, 1994, II, pp. 283-289.

Message concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 4 décembre 1995, *FF*, 1995, II, pp. 1-187.

Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (Loi sur l'égalité, LEg) du 24 mars 1995 (RS 151.1).

Ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers du 14 janvier 1998 (RS 142.211).

Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, modification du 26 juin 1998. (RO 1999 1111).

Ordonnance d'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers du 11 août 1999 (RS 142.281).

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).

Ordonnance sur l'intégration des étrangers du 13 septembre 2000.

Protocole no. 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 2000.

Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 2 août 2001 (Arrêt Boulouf c. Suisse - Requête n°54273/00).

Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité, du 21 novembre 2001, *FF*, 2001, pp. 1815-1899.

Loi (cantonale) sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001 (LIEtr) (A 2 55).

Règlement d'application de la loi (cantonale) sur l'intégration des étrangers du 12 septembre 2001 (RIEtr) (A 2 55.01).

Ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre échange du 22 mai 2002 (RS 142.203).

Message concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002, *FF*, 2002, pp. 3469-3603.

Message relatif à la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe du 29 novembre 2002, *FF*, 2002, pp. 1192-1275.

Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) du 13 décembre 2002 (RS 412.10).

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, modification du 3 octobre 2003 (RO 2005 5233).

Loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes de même sexe du 18 juin 2004 (RS 211.231).

Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (RS 142.20).

Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi sur la nationalité, du 23 novembre 2005 (RS 142.209).

Loi sur le Tribunal fédéral (LTF) du 17 juin 2005 (RS 173.110).

Initiative parlementaire. Loi sur la nationalité. Modification. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 27 octobre 2005 *FF*, 2005, pp. 6495-6510.

Initiative parlementaire. Loi sur la nationalité. Modification. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 27 octobre 2005 (Avis du Conseil fédéral), *FF*, 2005, pp. 6655-6656.

Ordonnance sur l'intégration des étrangers du 24 octobre 2007 (RS 142.205).

Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) du 24 octobre 2007 (RS 142.201).

Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) du 14 juin 2007.

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN) (Procédure cantonale/Recours devant un tribunal cantonal) du 21 décembre 2007 (RO 2008 5911).

Code de procédure pénale suisse (CPP) du 5 octobre 2007 (RS 312.0).

Motion Barthassat (08.3616), Accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal, du 02 octobre 2008.

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, modification du 25 septembre 2009 (RO 2011 347).

Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010, *FF*, 2010, pp. 4035-4108.

Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 4 mars 2011, *FF*, 2011, pp. 2639-2682.

Postulat Martin Naef (12.3543), Rapport sur le droit à la protection contre la discrimination, du 14 juin 2012.

Références bibliographiques

- Achermann, A., Achermann, C., D'Amato, G., Kamm, M. & Von Rütte, B. (2009). Country Report: Switzerland *EUDO Citizenship Observatory*. Florence: European University Institute.
- Achermann, A. & Künzli, J. (2011). *Welcome to Switzerland : Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat*. Bern: Stämpfli.
- Achermann, C. (2004). *Réflexions sur la nationalité et l'intégration - Exemple de la ville de Bâle (Suisse)*. 3e Conférence européenne sur la nationalité, Strasbourg, 11-12 octobre 2004.
- Achermann, C. (2013). Excluding the Unwanted : Dealing with Foreign-National Offenders in Switzerland. In Ilker Ataç & Sieglinde Rosenberger (Eds.), *Politik der Inklusion und Exklusion* (pp. 91-109). Göttingen: V & P Unipress.
- Achermann, C. & Gass, S. (2003). *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung : eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel*. Zürich: Seismo.
- Akkari, A. (2009). *Introduction aux approches interculturelles en éducation*. Genève: Carnets des sciences de l'éducation.
- Amarelle, C. (2012a). De quelques aspects introductifs en matière d'intégration. In Cesla Amarelle (Ed.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse. Fondements et applications pratiques* (pp. 7-23). Berne: Stämpfli.
- Amarelle, C. (2012b). *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse : fondements et applications pratiques*. Berne: Stämpfli.
- Amarelle, C. (2013). *Les instruments du renvoi en droit suisse face à la personne en situation irrégulière : pourquoi une mécanique aussi complexe ?* Présenté au colloque Expulsion des étrangers dans une perspective comparative : les situations en Suisse, France et Turquie (10 septembre 2013), Neuchâtel.
- Amarelle, C. (2014). Art. 41. In Cesla Amarelle & M. S. Nguyen (Eds.), *Code annoté du droit des migrations. Volume V : Loi sur la nationalité (LN)* (pp. 161-168). Berne: Stämpfli.
- Amarelle, C., Christen, N. & Nguyen, M. S. (2012). *Migrations et regroupement familial*. Berne: Stämpfli Editions.
- Amarelle, C. & Nguyen, M. S. (2010). *Migrations et économie : l'accès des étrangers à la vie économique : les normes et leur application*. Berne: Stämpfli.
- Amarelle, C. & Nguyen, M. S. (2014). *Code annoté du droit des migrations. Volume V : Loi sur la nationalité (LN)*. Berne: Stämpfli Editions.

- Arlettaz, G. (1991). La Suisse une terre d'accueil en question. L'importance de la première Guerre mondiale *L'émigration politique en Europe au XIXe et XXe siècles. Actes du colloque de Rome (3-5 mars 1988)* (pp. 139-159). Rome: Ecole Française de Rome.
- Arlettaz, G. & Arlettaz, S. (1990). La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste. *La Suisse dans l'économie mondiale (15e-20e siècles)* (pp. 319-337). Zurich.
- Arlettaz, G. & Arlettaz, S. (2004). *La Suisse et les étrangers : immigration et formation nationale (1848-1933)*. Lausanne: Editions Antipodes [etc.].
- Arlettaz, G. & Arlettaz, S. (2006). L'Etat social national et le problème de l'intégration des étrangers 1890-1925. *Etudes et sources*, 31, 191-217.
- Arlettaz, G. & Burkart, S. (1988). Les effets de la première guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse. *Relations internationales*, 54, 161-179.
- Arlettaz, G. & Burkart, S. (1990). "Naturalisation, ""assimilation"" et nationalité suisse : l'enjeu des années 1900-1930". In Pierre. - Centlivres (Ed.), *Devenir suisse : adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse* (pp. 47-62). Genève: Georg [etc.].
- Ataç, I. & Rosenberger, S. (2013a). Einleitung. In Ilker Ataç & Sieglinde Rosenberger (Eds.), *Politik der Inklusion und Exklusion* (pp. 9-17). Göttingen: V&R unipress.
- Ataç, I. & Rosenberger, S. (2013b). Inklusion/Exklusion - ein relationales Konzept der Migrationsforschung. In Ilker Ataç & Sieglinde Rosenberger (Eds.), *Politik der Inklusion und Exklusion* (pp. 35-52). Göttingen: V & R Unipress.
- ATS. (2014). La Suisse répond aux critiques de discrimination raciale émises par l'ONU. *Le Temps*, 17 février.
- Aubert, J.-F. (1958). Le statut des étrangers en Suisse. *Revue de droit suisse*, 77, 215-253.
- Besson, S. & Kleber, E. (2014a). CEDH Art. 8. In Cesla Amarelle, Nguyen, M. S. (Ed.), *Code annoté du droit des migrations. Volume I : Droits humains* (pp. 49-55). Berne: Stämpfli Editions.
- Besson, S. & Kleber, E. (2014b). CEDH Art. 13. In Cesla Amarelle, Nguyen, M. S. (Ed.), *Code annoté du droit des migrations. Volume I : Droits humains* (pp. 68-72). Berne: Stämpfli Editions.
- Besson, S. & Kleber, E. (2014c). CEDH Prot. 7. In Cesla Amarelle, Nguyen, M. S. (Ed.), *Code annoté du droit des migrations. Volume I : Droits humains* (pp. 68-72). Berne: Stämpfli Editions.
- Bigler, O. (2012). De l'égalité des chances à la gestion des flux migratoires : les avatars des politiques d'intégration. In Cesla Amarelle (Ed.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse. Fondements et applications pratiques* (pp. 27-59). Berne: Stämpfli.
- Blanc, O., Cuénoud, C. & Diserens, M. (1985). *Les Suisses vont-ils disparaître ? : la population de la Suisse : problèmes, perspectives, politiques*. Berne ; Stuttgart: P. Haupt.
- Bolzmann, C. (2002). La politique migratoire suisse : entre contrôle et intégration. *Ecarts d'identité*, n°99, 65-71.

- Brubaker, R. (1993). De l'immigré au citoyen : Comment le jus soli s'est imposé en France, à la fin du XIXe siècle. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3-25.
- Brubaker, R. (Ed.). (1989). *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and America*. Lanham MD: University Press of America.
- Butt, M. E., Kübert, J. & Schultz, C. A. (1999). *Droits sociaux fondamentaux en Europe*. Luxembourg: Parlement européen.
- Calderon, R., Fibbi, R. & Truong, J. (2013). *Situation professionnelle et besoins en matière de formation continue des enseignant-e-s des cours de langue et culture d'origine - Une enquête dans six cantons : BE, GE, JU, LU, SO, VD*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations (SFM).
- Carrel, N. & Wichmann, N. (2013). *Naturalisation Procedures for Immigrants – Switzerland*. EUDO Citizenship Observatory.
- Castelnuovo-Frigessi, D., Coen, L., Delaloye, G. & Ziegler, J. (1978). *La condition immigrée : les ouvriers italiens en Suisse*. Lausanne: Ed. d'En bas.
- Castles, S., Korac, M., Vasta, E. & Vertovec, S. (2002). *Integration : Mapping the Field, Report of a project carried out by the University of Oxford Centre for Migration and policy Research and Refugee Studies Centre contracted by the Home Office, Home Office Online Report 28/03*: Immigration Research and Statistics Service (IRSS).
- Cattacin, S. & Kaya, B. (2005). Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse. In Hans Mahnig (Ed.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948* (pp. 255-287). Zürich: Seismo.
- CFE (2007). *37 ans CFE - Extrait du rapport annuel*. Berne: Commission fédérale des étrangers.
- CFM (2010a). *Citoyenneté - Assumer son appartenance, sa participation et sa responsabilité*. Berne: Commission fédérale pour les questions des étrangers.
- CFM (2010b). *Se responsabiliser et s'engager : Participation structurelle dans les cantons (Etabli sur la base de l'étude "Possibilités de participation politique" de l'Institut d'anthropologie sociale de l'Université de Berne, 2006)*. Berne: Commission fédérale pour la question des étrangers CFM.
- CFM (2012). *Naturalisation - Propositions et recommandations pour un droit de cité contemporain*. Berne: Commission fédérale pour les étrangers.
- CFR (1995). *Extrait du mandat de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) - Décision du conseil fédérale du 23 août 1995*.
- CFR (2010). *Le droit contre la discrimination raciale - Analyse et recommandations*. Berne: Commission fédérale contre le racisme.
- Chambovey, D. (1995). Politique à l'égard des étrangers et contingentement de l'immigration. L'exemple de la Suisse. *Population*, 50, 357-384.

- Chaudet, I., Regamey, C., Rosende Haver, B. & Tabin, J.-P. (2000). *Migrations et travail social : une étude des problèmes sociaux des personnes de nationalité étrangère en Suisse*. Lausanne: Réalités sociales.
- Collette, M. & Mahon, P. (2014). Cst. Art. 14. In Cesla Amarelle, Nguyen, M. S. (Ed.), *Code annoté du droit des migrations. Volume I : Droits humains* (pp. 80-87). Berne: Stämpfli Editions.
- Cornelius, W. A., Martin, P. L. & Hollifield, J. F. (Eds.). (1995). *Controlling immigration : a global perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Cunningham, K., et al. (2013). Indicators of Asylum Policy. Disponible sur <http://hdl.handle.net/1902.1/20301> [consulté le 20 novembre 2014].
- D'Amato, G. (2008). Une revue historique et sociologique des migrations en Suisse. *Annuaire suisse de politique de développement*, 27, 169-187.
- D'Amato, G. & Gerber, B. (Eds.). (2005). *Herausforderung Integration : städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zürich: Seismo.
- de Graffenried, V. (2014). Naturalisations : le naufrage pointe. *Le Temps*, 11 mars 2014.
- De Groot, G. R. (2001). *Conditions d'acquisition et de perte de la nationalité ex lege ou par déclaration d'option*. 2ème Conférence européenne sur la nationalité, Strasbourg, 8 et 9 octobre 2001.
- Delessert, C. (1924). *L'établissement et le séjour des étrangers au point de vue juridique et politique*. Lausanne: Impr. La Concorde.
- Eichmann, A. (1886). *Traités de commerce et d'établissement : conventions concernant les attributions consulaires ainsi que la propriété industrielle, littéraire et artistique en vigueur le 1er juillet 1886 entre la Suisse et les pays étrangers*. Berne: Impr. Staempfli, Lack, Scheim.
- Facchinetti, T. (2012). La notion d'intégration dans le droit suisse des migrations et dans les réformes en cours. In Cesla Amarelle (Ed.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse : fondements et applications pratiques* (pp. 61-79). Berne: Stämpfli.
- Fibbi, R. (1993). Continuités et changements dans la politique migratoire suisse. *Revue suisse de sociologie*, 19, 47-64.
- Fibbi, R. (2012). L'évolution des droits politiques des étrangères et des étrangers en Suisse - quelle signification du point de vue de la citoyenneté ? *Discussion Paper SFM*, 26.
- Fibbi, R. & Cattacin, S. (2000). Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ? *Revue européenne des migrations internationales*, 16, 125-146.
- Flick, U. (2009). *An introduction to qualitative research*. Los Angeles [etc.]: Sage.
- Flückiger, Y. (1992). La politique suisse en matière d'immigration. In Beat Bürgenmeier (Ed.), *Main-d'oeuvre étrangère. Une analyse de l'économie suisse* (pp. 17-26). Paris: Economica.

- Freeman, G. (2008). Immigrant Incorporation in Western Democracies. In Alejandro Portes & Josh DeWind (Eds.), *Rethinking Migration : New Theoretical and Empirical Perspectives*. Oxford: Berghahn Books.
- Gamma, S. (2010). Les migrations aux fins d'emploi : aperçu de la réglementation en vigueur en Suisse. In Cesla - Amarelle & Minh Son. - Nguyen (Eds.), *Migrations et économie : l'accès des étrangers à la vie économique : les normes et leur application* (pp. 51-65). Berne: Stämpfli Editions SA.
- Garrido, A. (1987). *Le début de la politique fédérale à l'égard des étrangers*. Lausanne: Section d'histoire de l' Université de Lausanne.
- Geddes, A. & Niessen, J. (2005). European Civic Citizenship and Inclusion Index 2004. Bruxelles: British Council, Migration Policy Group.
- Giddens, A. (1987 (1984)). *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*. Paris: Presses universitaires de France.
- Glaser, B. G. (1978). *Theoretical Sensitivity*. Mill Valley: Sociology Press.
- Glaser, B. G. (2005). *The Grounded Theory Perspective III: Theoretical Coding*. Mill Valley: Sociology Press.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Grant, P. (2000). *La protection de la vie familiale et de la vie privée en droit des étrangers*. Bâle, Genève, Munich: Helbing & Lichtenhahn.
- Guillemette, F. (2006). L'approche de la *Grounded Theory*; pour innover ? *Recherches qualitatives*, 1, 32-50.
- Gutzwiller, C. (2008). *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse*. Université de Genève, Genève.
- Gutzwiller, C. (2012). L'intégration dans la loi sur la nationalité : étude de cas en matière de naturalisation ordinaire. In Cesla Amarelle (Ed.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse. Fondements et applications pratiques*. (pp. 131-147). Berne: Stämpfli Editions.
- Gutzwiller, C. (2014). Art. 15b. In Cesla Amarelle & M. S. Nguyen (Eds.), *Code annoté du droit des migrations. Volume V : Loi sur la nationalité (LN)* (pp. 78-86). Berne: Stämpfli Editions.
- Hagmann, H.-M. (1966). *Les travailleurs étrangers, chance et tourment de la Suisse : problème économique, social, politique, phénomène sociologique*. Lausanne: Payot.
- Hammar, T. (Ed.). (1985). *European immigration policy : a comparative study*. Cambridge [etc.]: Cambridge University Press.
- Hausammann, C. (2008). Instruments contre la discrimination en droit suisse - Un aperçu (*Version résumée*). Berne: humanrights.ch.

- HCDH (2008). *Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Fiche d'information n°33*. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.
- Hoffmann-Nowotny, H.-J. (1985). Switzerland. In Tomas Hammar (Ed.), *European immigration policy : a comparative study* (pp. 206-236). Cambridge [etc.]: Cambridge University Press.
- Hoffmann-Nowotny, H.-J. & Killias, M. (1993). Switzerland : remaining Swiss. In Daniel Kubat (Ed.), *The politics of migration policies : settlement and integration : the first world in the 1990s* (pp. 231-245). New York: Center for migration studies.
- Hool, F.-H. (1949). *Les effets de la double nationalité en droit suisse*. Neuchâtel: Ed. du Griffon.
- Hotellier, M. (1991). Le nouveau droit de la nationalité suisse. *Revue internationale de droit comparé*, 43, 565-584.
- Huddleston, T. & Niessen, J. (2011). Migrant Integration Policy Index III. Brussels: British Council, Migration Policy Group.
- Huddleston, T. & Vankova, Z. (2015). Migrant Integration Policy Index IV. Brussels: British Council, Migration Policy Group.
- Hutterli, S. & Vogt, F. (2014). Entrée à l'école et premières années de la scolarité obligatoire : Vue d'ensemble des études, projets et instruments cantonaux de flexibilisation et d'individualisation, d'encouragement des compétences linguistiques et de socialisation ou d'intégration. Berne: Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.
- Imhof, L. (2011). Profilage racial : en avoir conscience ou non. Enjeux et défis pour la police. *Cahiers du BLLI*, n°4. Lausanne: Bureau lausannois pour l'intégration des migrants.
- Kaya, B. I., Efonayi-Mäder, D. & Schönenberger, S. (2011). *Agir en faveur de l'intégration des migrants en Suisse romande*. Neuchâtel: SFM, Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- KEK-CDC Consultants (2012). *Guide - procédure des structures existantes pour la reconnaissance des diplômes, des acquis, des expériences professionnelles*. Berne: Office fédéral des migrations/Division Intégration.
- Kronauer, M. (2013). Inklusion/Exklusion : Kategorien einer kritischen Gesellschaftsanalyse der Gegenwart. In Ilker Ataç & Sieglinde Rosenberger (Eds.), *Politik der Inklusion und Exklusion* (pp. 21-33). Göttingen: V & R Unipress.
- Lanfranchi, A., Perregaux, C. & Thommen, B. (2000). Pour une formation des enseignantes et enseignants aux approches interculturelles. Berne: Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).
- Leimgruber, O. (1949). La Constitution fédérale suisse de 1848 à 1948. *Revue internationale de droit comparé*, 1, 9-22.

- Leitner, H. (1995). International migration and the politics of admission and exclusion in postwar Europe. *Political Geography*, 14, 259-278.
- Lockwood, D. (1996). Civic integration and class formation. *British Journal of Sociology*, 47, 531-550.
- Mach, O. (1982). L'admission des étrangers en Suisse. *Revue de droit administratif et de droit fiscal et Revue genevoise de droit public*, 38, 153-190.
- Macheret, A. (1969). *L'immigration étrangère en Suisse à l'heure de l'intégration européenne*. Genève: Etudes suisses de droit européen.
- Mackert, J. (1999). *Kampf um Zugehörigkeit: Nationale Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schliessung*. Opladen & Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Mackert, J. (2003). Ausschliessung und Usurpation : Multikulturalismus und soziale Exklusion in Schliessungstheoretischer Perspektive. *Revue suisse de sociologie*, 29, 69-91.
- Mackert, J. (n.d.). Social Closure. Consulté le 24 juillet 2014 sur <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756384/obo-9780199756384-0084.xml>
- Mahnig, H. (1998). Between economic demands and popular xenophobia : the Swiss system of immigration regulation. In Anita Böcker (Ed.), *Regulation of migration : international experiences* (pp. 174-190). Amsterdam: Het Spinhuis Publishers.
- Mahnig, H. (2005a). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zürich: Seismo.
- Mahnig, H. (2005b). Introduction. In Hans. - Mahnig (Ed.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948* (pp. 13-33). Zurich: Seismo.
- Mahnig, H. (2005c). La politique migratoire du milieu des années 1980 jusqu'à 1998. In Hans. - Mahnig (Ed.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948* (pp. 160-185). Zurich: Seismo.
- Mahnig, H. & Wimmer, A. (2003). Integration without immigrant policy : the case of Switzerland. In Friedrich. - Heckmann & Dominique. - Schnapper (Eds.), *The integration of immigrants in European societies : national differences and trends of convergence* (pp. 135-164). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Mahon, P. (2001). La citoyenneté active en droit public suisse. In Daniel Thürer, Jean-François Aubert & Jörg Paul Müller (Eds.), *Droit constitutionnel suisse* (pp. 335-347). Zürich: Schulthess.
- Mahon, P., et al. (2013). *Mise en oeuvre des droits humains en Suisse. Un état des lieux dans le domaine de la migration*. Berne: Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH).

- Manatschal, A. (2011a). Path-Dependent or Dynamic ? Cantonal Integration Policies between Regional Citizenship Traditions and Right Populist Party Politics. *Ethnic and racial studies*, 1-17.
- Manatschal, A. (2011b). Taking Cantonal Variations of Integration Policy Seriously - or How to Validate International Concepts at the Subnational Comparative Level. *Swiss political science review*, 17, 336-357.
- Mellone, V. (2010). *Etranger et citoyen : le droit de vote des étrangers établis en Suisse. Une étude comparative dans les cantons de Vaud et du Valais*. Neuchâtel: SFM.
- Morris, L. (2002). *Managing migration : civic stratification and migrants' rights*. London [etc.]: Routledge.
- Morris, L. (2003). Managing Contradictions: Civic Stratification and Migrants' Rights. *International migration review*, 37, 74-100.
- Nakache, D. (2008). *The "Othering" Process : Exploring the Instrumentalization of Law in Migration Policy*. McGill University, Montréal.
- Nguyen, M. S. (2014a). Art. 48. In Cesla Amarelle & M. S. Nguyen (Eds.), *Code annoté du droit des migrations. Volume V : Loi sur la nationalité (LN)* (pp. 180-181). Berne: Stämpfli Verlag.
- Nguyen, M. S. (2014b). Art. 50-51 (V. Voies de recours). In Cesla Amarelle & M. S. Nguyen (Eds.), *Code annoté du droit des migrations. Volume V : Loi sur la nationalité (LN)* (pp. 193-205). Berne: Stämpfli Editions.
- Niederberger, J. M. (2004). *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren : die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*. Zürich: Seismo.
- Niederberger, J. M. (2005). Le développement d'une politique d'intégration suisse. In Hans Mahnig (Ed.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948* (pp. 255-287). Zurich: Seismo.
- Niessen, J. & Huddleston, T. (2007). *Migrant Integration Policy Index II*. Bruxelles: British Council, Migration Policy Group.
- Niggli, M. A. & Fiolka, G. (2004). La discrimination raciale au sens de l'article 261bis CP - Brève analyse. Berne: Commission fédérale contre le racisme (CFR).
- ODM (2007). *Promotion de l'intégration des étrangers - Programme des points forts pour les années 2008-2011*. Berne: Office fédéral des migrations.
- ODM (2013). *Manuel sur la nationalité*. Berne: Office fédéral des migrations.
- OFIAMT (1964). *Le problème de la main-d'oeuvre étrangère : rapport de la Commission chargée de l'étude du problème de la main-d'oeuvre étrangère*. Berne: Centrale fédérale des imprimés et du matériel.

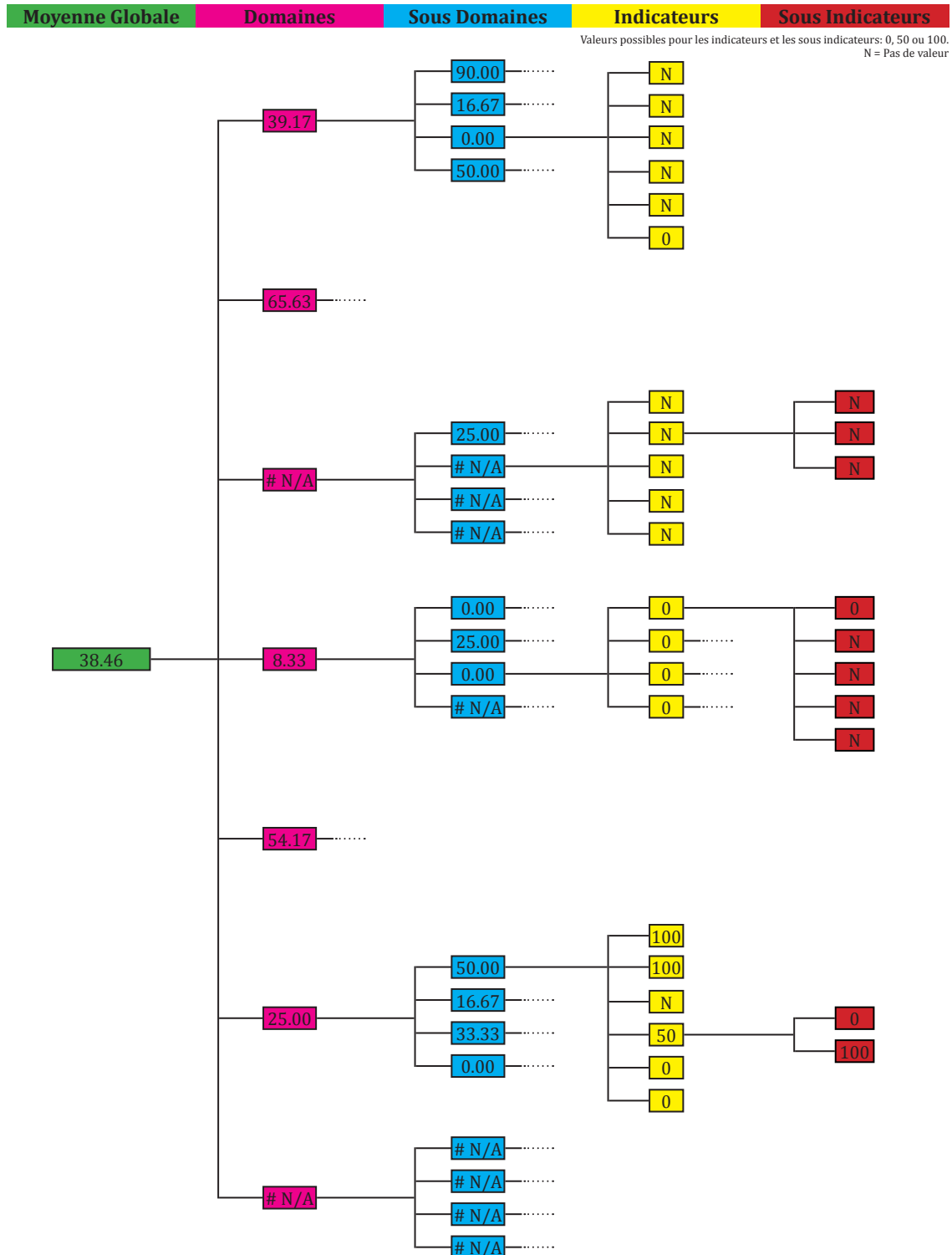
- OFJ (2007). *L'interdiction pénale de discrimination raciale selon l'article 261bis CP et l'article 171c CPM - Document de travail de l'OFJ pour le hearing concernant la norme pénale sur le racisme.*
- Park, R. E. & Burgess, E. (1921). *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pécoud, A. (2010). La bonne gouvernance des frontières ? *Plein droit*, 4, 24-27.
- Petitmermet, R. (1923). Les principes à la base du droit d'établissement des étrangers en Suisse. *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 42, 97a-185a.
- Piguet, E. (2005). *L'immigration en Suisse depuis 1948 : une analyse des flux migratoires*. Zurich: Seismo.
- Piguet, E. (2009). *L'immigration en Suisse : soixante ans d'entrouverture*. Lausanne: Le Savoir Suisse.
- Piguet, E. & Mahnig, H. (2000). Quotas d'immigration : l'expérience suisse. *Cahiers de migrations internationales* 37.
- Piñeiro, E., Bopp, I. & Kreis, G. (Eds.). (2009). *Fördern und fordern im Fokus : Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich [etc.]: Seismo.
- Pochon-Berger, E. & Lenz, P. (2014). Les prérequis linguistiques et l'usage de tests de langue à des fins d'immigration et d'intégration : une synthèse de la littérature scientifique. Fribourg: Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme.
- Rea, A. & Tripier, M. (2008). *Sociologie de l'immigration* (Nouv. éd. - ed.). Paris: La Découverte.
- Romano, G. (1996). Zeit der Krise - Krise der Zeit : Identität, Überfremdung und verschlüsselte Zeitstrukturen. In Andreas Ernst & Erich Wigger (Eds.), *Die neue Schweiz ? : eine Gesellschaft zwischen Integration und Polarisierung (1910-1930)* (pp. 41-77). Zürich: Chronos Verlag.
- Ruedin, D. (2011). The Reliability of MIPEX Indicators as Scales. *SOM Working Paper*, 3, 1-19.
- Ruedin, D. (2012). Legal and Policy Situation of Immigrants : Switzerland. *SOM Working Paper*.
- Ruiz, F. & Assima, G. (1999). La participation politique et sociale des immigrés en Suisse. In Conseil de l'Europe (Ed.), *La participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation* (pp. 165-185). Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe.
- Rüttimann, J. J. (1862). *Über die Geschichte des schweizerischen Gemeindebürgerrechts*. Akademischer Vortrag gehalten am 20. Februar 1962 im Grossrathssaale in Zürich.
- Sauser-Hall, G. (1914). *La nationalisation des étrangers en Suisse*. Neuchâtel: Mémoires de l'université de Neuchâtel.
- Sauser-Hall, G. (1921). *La nationalité en droit suisse*. Berne: K. J. Wyss Erben, Libraires-Editeurs.
- Sauser-Hall, M. (1921). La situation des étrangers en Suisse. *Bulletin de la société de législation comparée*, 50, 6-45.

- Schnapper, D. (2007). *Qu'est-ce que l'intégration ?* [Paris]: Gallimard.
- Schneider, G., et al. (2006). *Concept cadre sur l'évaluation des compétences linguistiques en vue de la naturalisation*. Fribourg: Centre d'enseignement et de recherche en langues étrangères, Université de Fribourg.
- Skenderovic, D. & D'Amato, G. (2008). *Mit dem Fremden politisieren : Rechtspopulische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*. Zürich: Chronos.
- SLR (2009). *Guide juridique - Discrimination raciale*. Berne: Commission fédérale contre le racisme, Humanrights.ch.
- Sow, D. & Mahon, P. (2014). Art. 14. In Cesla Amarelle & Minh Son Nguyen (Eds.), *Code annoté du droit des migrations. Volume V : Loi sur la nationalité (LN)* (pp. 45-60). Berne: Stämpfli Editions.
- Steinauer, J. & von Allmen, M. (2000). *Changer la baraque : les immigrés dans les syndicats suisses, 1945-2000*. Lausanne: Editions d'en bas.
- Steinert, H. (2003). Introduction : The Culture of Welfare and Exclusion. In Heinz Steinert & Arno Pilgram (Eds.), *Welfare Policy from Below : Struggles Against Social Exclusion in Europe* (pp. 1-10). Aldershot: Ashgate.
- Steinert, H. & Pilgram, A. (Eds.). (2003). *Welfare policy from Below : Struggles Against Social Exclusion in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Strekeisen, H. (1911). *Die öffentlich-rechtliche Stellung der Ausländer in der Schweiz*. Zürich: Buchdruckerei Zürcher Post.
- Studer, B., et al. (2013). *Le droit d'être suisse : acquisition, perte et retrait de la nationalité de 1848 à nos jours*. Lausanne: Antipodes.
- Tabin, J.-P. (1999). *Les paradoxes de l'intégration. Essai sur le rôle de la non-intégration des étrangers pour l'intégration de la société moderne*. Lausanne: Cahiers de l'EESP.
- UNHCR (2013). *Recommandations du HCR en lien avec la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité suisse*.
- Vobruba, G. (2003). Inclusion, Exclusion : Towards a Dynamic Approach. In Heinz Steinert & Arno Pilgram (Eds.), *Welfare Policy from Below : Struggles Against Social Exclusion in Europe* (pp. 25-32). Aldershot: Ashgate.
- Voutat, B. & Schorderet, P.-A. (2004). Droits politiques et démocratie : la politisation saisie par le droit. *Etudes et sources (Revue des archives fédérales suisses)*, 30, 17-44.
- Vuilleumier, M. (2012). *Histoire et combats : mouvement ouvrier et socialisme en Suisse, 1864-1960*. Lausanne, Genève: Editions d'en Bas ; Collège du Travail.
- Wanner, P. & D'Amato, G. (2003). *Naturalisation en Suisse : le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation*. Zürich: Avenir suisse.

- Wanner, P. & Steiner, I. (2012). *La naturalisation en Suisse. Evolution 1992-2010*. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration.
- Weber, M. (1995 (1971)). *Economie et société / 1, Les catégories de la sociologie*. Paris: Pocket.
- Wichmann, N. (2011). *Les marges de manoeuvre au sein du fédéralisme : la politique de migration dans les cantons*. Berne-Wabern: Commission fédérale pour les questions de migration.
- Wichmann, N. (2013a). Protéger contre les discriminations pour intégrer? : un changement de mentalité est en marche. *Revue de politique économique*, 64-66.
- Wichmann, N. (2013b). Reforming the Swiss Citizenship Act - Mission Impossible. *SFM Discussion Paper 29*.
- Wicker, H.-R. (2003). Introduction : migration, politique de migration et recherche sur la migration. In Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi & Hans Haug (Eds.), *Les migrations et la Suisse* (pp. 11-60). Zurich: Seismo.
- Wicker, H.-R., Fibbi, R. & Haug, W. (Eds.). (2003). *Les migrations et la Suisse*. Zürich: Seismo.
- Wimmer, A. (1996). L'Etat nation : une forme de fermeture sociale. *Archives européennes de sociologie*, 1, 163-179.
- Wimmer, A. (1999). Territoriale Schliessung und die Politisierung des Ethnischen. In Claudia Honegger, Stefan Hradil & Franz Traxler (Eds.), *Grenzenlose Gesellschaft ? : Verhandlungen des 29. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie* (pp. 510-518). Opladen: Leske & Budrich.

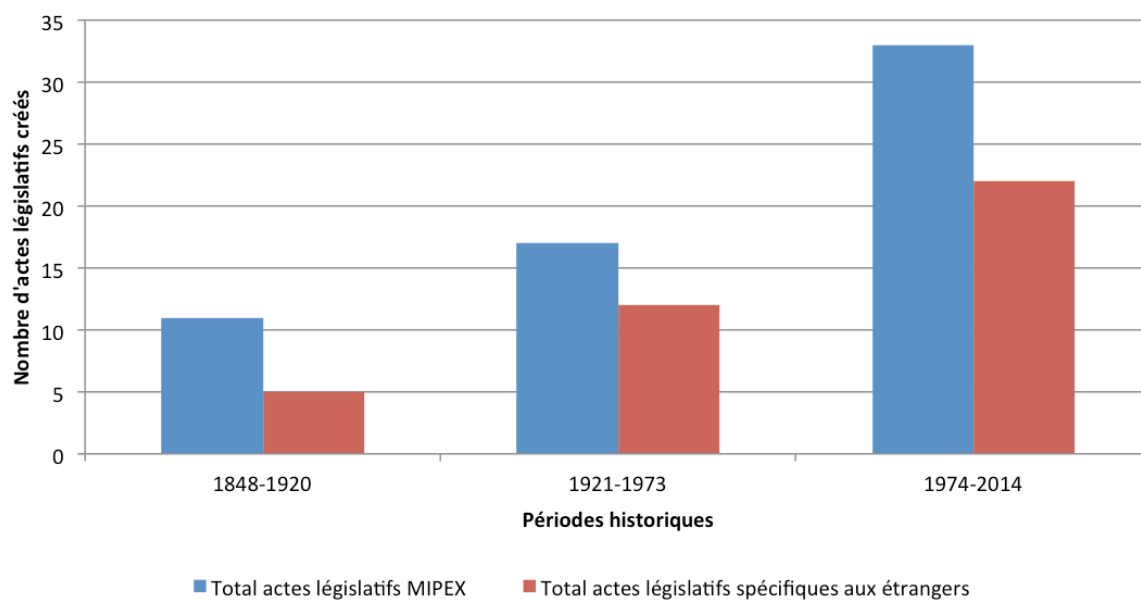
9 ANNEXES

Annexe 1 : Exemple calcul moyennes MIPEX (année : 1900)

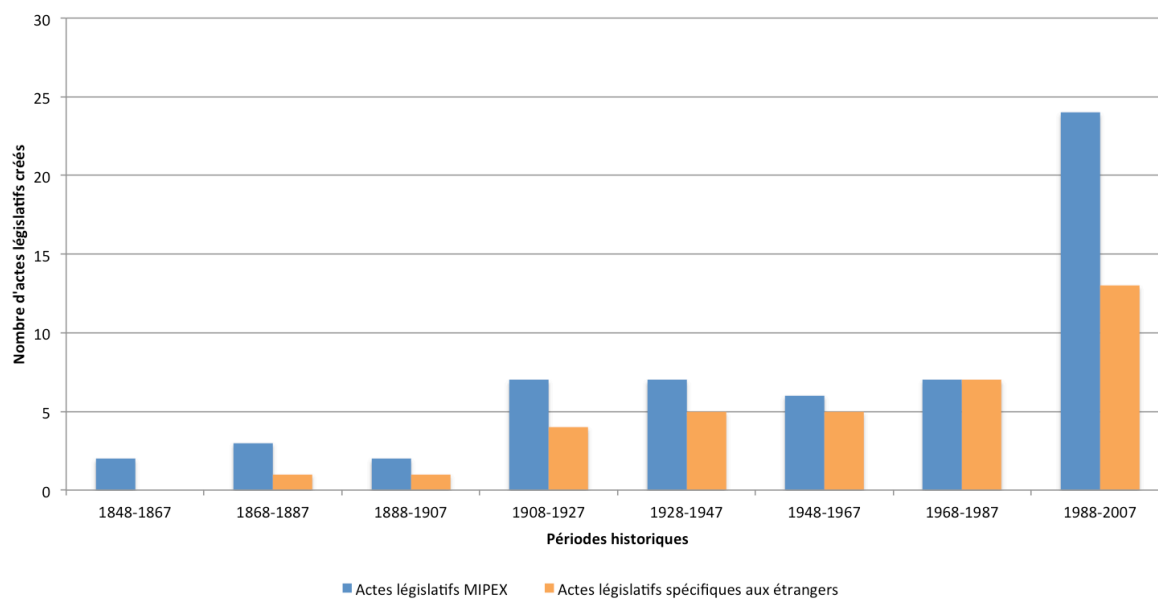


Annexe 2 : Création actes législatifs 1848-2014 (I)

Création actes législatifs

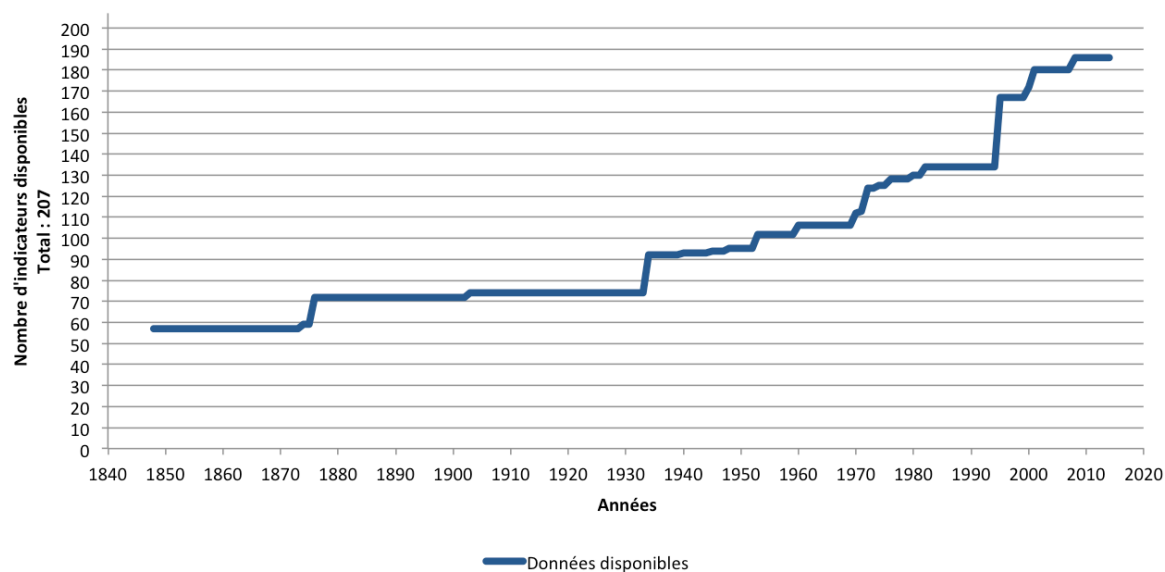


Annexe 3 : Création actes législatifs 1848-2007 (II)



**Ne comprenant que sept années au lieu de 19, la dernière période allant de 2008 à 2014 n'a pas été prise en compte dans ce graphique.*

Annexe 4 : Données disponibles



Annexe 5 : Classement des pays dans le MIPEX III

Rang	Pays	Score (2011)
1	Suède	83
2	Portugal	79
3	Canada	72
4	Finlande	69
5	Pays-Bas	68
6	Belgique	67
7	Norvège	66
8	Espagne	63
9	Etats-Unis d'Amérique	62
10	Italie	60
11	Luxembourg	59
12	Allemagne	57
	Royaume-Uni	57
14	Danemark	53
	<i>Moyenne pour l'UE</i>	52
15	France	51
16	Grèce	49
	Irlande	49
18	Slovénie	48
19	République tchèque	46
	Estonie	46
21	Hongrie	45
	Roumanie	45
23	Suisse	43
24	Autriche	42
	Pologne	42
26	Bulgarie	41
27	Lituanie	40
28	Malte	37
29	Slovaquie	36
30	Chypre	35
31	Lettonie	31

* Source : <http://www.mipex.eu/>

Annexe 6 : Initiatives pour la limitation de l'immigration et pour la restriction des droits de la population migrante, resp. pour la garantie d'une liberté d'expression illimitée

	Année/Date de la votation	Titre de l'initiative & initiateur	Résultats de la votation	Particularités
1	1968 (1964) ¹⁷⁶	« Contre l'emprise étrangère » (Schwarzenbach) <i>Démocrates zurichois</i>		Initiative ayant abouti mais retirée
2	7 juin 1970	« Contre l'emprise étrangère » <i>Action nationale</i>	46% Oui 54% Non	
3	20 octobre 1974	« Contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse » <i>Action nationale contre l'emprise étrangère</i>	34,2% Oui 65,8% Non	
4	13 mars 1977	« 4 ^e initiative fédérale contre l'emprise étrangère » <i>Mouvement républicain suisse</i>	29,5% Oui 70,5% Non	
5	13 mars 1977	« Pour une limitation des naturalisations » (5 ^e initiative contre l'emprise étrangère) <i>Action nationale contre l'emprise étrangère pour le peuple et le sol national</i>	33,8% Oui 66,2% Non	
6	20 mai 1984	« Contre la bradage du sol national » <i>Action nationale</i>	48,9% Oui 51,1% Non	Contre-projet indirect (Lex Friedrich)
7	1987 (1985)	« Contre emprise étrangère » <i>Action nationale</i>		Echec au stade de la récolte des signatures
8	4 décembre 1988	« Pour la limitation de l'immigration » <i>Action nationale pour le peuple et le sol national</i>	32,7% Oui 67,3% Non	
9	1991 (1990)	« Contre l'immigration massive d'étrangers et de requérants d'asile » <i>Pas d'indication concernant les initiateurs</i>		Echec au stade de la récolte des signatures
10	1 ^{er} décembre 1996	« Contre l'immigration clandestine » <i>UDC</i>	46,3% Oui 53,7% Non	
11	1997 (1995)	« De la retenue en matière d'immigration » <i>Démocrates suisses</i>		Echec au stade de la récolte des signatures
12	1999 (1998)	« Pour la liberté de parole et la levée simultanée de l'interdiction du racisme » <i>Kunigunde Grätzer-Karner (Communauté pour la protection des droits démocratiques en Suisse)</i>		Echec au stade de la récolte des signatures
13	24 septembre 2000	« Pour une réglementation de l'immigration » (Initiative des 18%) <i>Comité pour une immigration limitée (Philipp Müller)</i>	36,2% Oui 63,8% Non	
14	2004 (2003)	« Limitation de l'immigration en provenance d'Etats non membres de l'UE » <i>Démocrates suisses</i>		Echec au stade de la récolte des signatures
15	1 ^{er} juin 2008	« Pour des naturalisations démocratiques » <i>UDC</i>	36,2% Oui 63,8% Non	
16	29 novembre 2009	« Contre la construction de minarets » <i>Comité d'initiative « Contre la construction de minarets » (UDF, UDC)</i>	57,5% Oui 42,5% Non	
17	2009 (2007)	« Pour la liberté d'expression – non aux muselières ! » <i>Démocrates suisses</i>		Echec au stade de la récolte des signatures
18	28 novembre 2010	« Pour le renvoi des étrangers criminels » (Initiative sur le renvoi) <i>UDC</i>	52,3% Oui 46,7% Non	
19	2012 (2012)	« Pour le renvoi effectif des étrangers criminels – initiative de mise en œuvre » <i>UDC</i>		Initiative ayant abouti
20	2013 (2011)	« Pour la stabilisation de la population totale » <i>Comité d'initiative pour une stabilisation de la population totale (Démocrates suisses)</i>		Echec au stade de la récolte des signatures
21	9 février 2014	« Contre l'immigration de masse » <i>UDC</i>	50,3% Oui 49,7% Non	
22	30 novembre 2014	« Halte à la surpopulation – oui à la préservation durable des ressources naturelles » <i>Association écologie et population (Ecopop)</i>	25,9% Oui 74,1% Non	

* Reproduction du tableau créé par la Commission fédérale pour la question des migrations.

Source : https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/themen/zuwand_initiativen_f.pdf

¹⁷⁶ Les dates entre parenthèses font référence à l'année de lancement de l'initiative ; sans parenthèses : date à laquelle l'échec, resp. le retrait a été prononcé.