JOURNAL

Nation et droit de la nationalité suisse

PIERRE CENTLIVRES et DOMINIQUE SCHNAPPER

On invoque toujours la Suisse comme le meilleur exemple d'une nation stable constituée à partir de populations dont les différences de langues, de religions, de cultures et d'histoires se maintiennent et sont même garanties par la Constitution. Renan s'interrogeait déjà : « Comment la Suisse, qui a trois langues, deux religions, trois ou quatre races, est-elle une nation, quand la Toscane, par exemple, qui est si homogène, n'en est pas une ? »¹ Constatant, un peu plus loin que « La Suisse et les Etats-Unis, qui se sont formés comme des conglomérats d'additions successives, n'ont aucune base dynastique »², il pouvait admirer dans la Suisse une illustration particulièrement brillante de la dimension volontariste de sa théorie de la nation : « La Suisse, si bien faite puisqu'elle a été faite par l'assentiment de ses différentes parties... »³ Max Weber remarquait aussi que « la communauté de langue ne suffit pas non plus à ce qu'on appelle "sentiment national" (...); les Irlandais, les Suisses et les Alsaciens germanophones en sont la preuve (...). Et pourtant, chez les Suisses par exemple, l'orgueilleuse conscience qu'ils ont de leur caractère propre, qu'ils sont prêts à défendre envers et contre tout, n'est ni en qualité ni en quantité moins répandue que dans n'importe quelle nation quantitativement "grande" axée sur la "puissance" »⁴. Bien que la Suisse, selon Weber, ait renoncé à la « puissance », qu'elle soit « politiquement neutralisée par la garantie des grandes puissances »⁵, bien qu'elle n'appartienne pas aux « peuples supérieurs », qui « ont vocation de pousser à la

1. E. Renan, Qu'est-ce-qu'une nation ? in *Œuvres complètes*, Calmann-Lévy, t. 1, 1947, p. 893 (1882).

2. *Ibid.*, p. 894.

3. *Ibid.*, p. 899, souligné par nous.

4. M. Weber, *Economie et société*, Plon, 1971, p. 424 et 427 (écrit en 1913).

5. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5^e éd., Tübingen, Mohr, 1976, p. 520.

roue du développement du monde »⁶, la Suisse est une nation, dans la mesure où les Suisses ont le sentiment subjectif de former une communauté malgré les différences objectives et une volonté politique définie par leur refus de faire partie de l'Allemagne ou de toute autre « "grande" formation politique »⁷.

De fait, le cas de la Suisse montre une fois encore combien le droit de la nationalité est étroitement lié à l'histoire de l'élaboration de la nation. Il permet de contribuer à la réflexion théorique : quel est le degré de diversité objective (langue, religion, etc.) compatible avec la permanence d'une nation ? Quels mécanismes institutionnels contribuent à cette permanence, malgré l'hétérogénéité des populations ? Quel rôle particulier joue, parmi ces mécanismes, le droit de la nationalité ?

Deux idées de la nation

Les droits de la nationalité traduisent et, en même temps, renforcent deux idées opposées ou deux idéologies de la nation. Selon la première, le plus souvent qualifiée d'« allemande », la nation est d'abord fondée sur une communauté ethnique, sinon organique. Être allemand, c'est appartenir au *Volk*, uni comme une famille, partageant une même histoire et une même culture. La notion de peuple n'implique pas un attachement premier aux frontières : on peut continuer à en faire partie lorsqu'on est installé en Pologne ou en Roumanie depuis des générations. Dans les nations proches de ce type, le droit de la nationalité fait d'abord appel au droit du sang. L'acquisition de la nationalité est difficile. Pour être naturalisé, le candidat doit démontrer qu'il est « assimilé », en d'autres termes qu'il a réussi à incorporer profondément, dans son être même, la culture commune, définie comme l'« âme » de la nation. La naturalisation, quand elle intervient, consacre ce processus d'intériorisation des « us et coutumes » et de l'esprit national, l'identification au peuple.

Dans le deuxième type, la nation est d'abord le fruit d'une volonté politique. C'est la conception dite « française » (que les Italiens qualifient d'italienne et les Américains d'américaine...), selon laquelle la volonté des individus est dominante pour constituer une nation. Le projet collectif relie de manière contractuelle des individus qui veulent participer à une entité de nature politique. Le droit de la nationalité dans ce cas fait une place plus ou moins large au droit du sol. Le rôle des frontières est pré-

6. Cité in R. Aron, Max Weber et la politique de puissance, *Les étapes de la pensée sociologique*, Gallimard, « Tel », p. 643.

7. Sur la conception de la Suisse comme nation chez Weber, on consultera Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber et la politique allemande 1890-1920*, PUF, « Sociologies », 1985, chap. 3 (1959) et D. Brühlmeier, *Nation und nationale Identität aus staats- und verfassungstheoretischer Sicht*, Saint-Gall, Institut für Politikwissenschaft, 1988.

pondérant : on sait le rôle qu'a joué l'idée de « frontières naturelles » dans l'histoire de la France. Les naturalisations et toutes les formes d'acquisition de la nationalité y sont relativement faciles. La naturalisation a pour fonction et pour effet de favoriser l'intégration, c'est-à-dire la participation économique et politique des individus à la société, sans que leur appartenance morale profonde soit concernée, sans qu'on exige d'eux une « assimilation ».

Droits de la nationalité en RFA et en France

Ces deux idées sont au sens propre des idées, puisque dans la réalité historique, toutes les nations sont fondées sur une combinaison, en chaque cas originale, de communauté culturelle et de volonté politique. Mais cette opposition garde son sens, comme le démontre la comparaison des droits de la nationalité.

Le droit allemand, qui reste le plus « fermé » de l'Europe occidentale, repose toujours sur la prépondérance du droit du sang. La nationalité allemande est attribuée à la naissance, lorsqu'un des parents est allemand, quel que soit le lieu de la naissance. En fonction de l'article 116 de la Loi fondamentale « est allemand quiconque possède la nationalité allemande ou, en qualité de réfugié ou d'expulsé d'appartenance ethnique allemande, de conjoint ou de descendant de ce réfugié ou de cet expulsé, a reçu accueil sur le territoire du Reich allemand, tel qu'il était au 31 décembre 1937 ». C'est en vertu de cet article que les Allemands de l'Est jusqu'à 1989, mais aussi les descendants des émigrés installés depuis deux ou trois générations en Pologne ou même les descendants des Saxons habitant depuis le ^{xv}^e siècle en Transsylvanie, ont un droit à l'acquisition de la nationalité (*Anspruchseinbürgerung*). Pour tous les autres, il s'agit d'une naturalisation « accordée comme une faveur par l'Etat » (*Ermessenseinbürgerung*). Les enfants de parents étrangers nés en RFA gardent la nationalité de leurs parents et ne peuvent acquérir la nationalité allemande que par la naturalisation. De même, les conjoints étrangers de nationaux allemands doivent répondre aux exigences de la loi sur la naturalisation, comme tout autre postulant, malgré quelques avantages (les frais de naturalisation sont diminués de moitié) et renoncer à leur nationalité d'origine.

En dehors de ceux qui sont allemands par le droit du sang et en fonction de l'article 116, on n'acquiert en effet la nationalité allemande que par naturalisation, soumise, par définition, au pouvoir discrétionnaire de l'Etat. Les conditions de recevabilité de la demande sont exigeantes : le candidat doit séjourner depuis dix ans au moins en RFA, avoir la pleine capacité juridique, être de bonnes vie et mœurs, posséder un logement pour lui et sa famille, prouver sa connaissance de la Constitution et « se reconnaître dans les principes de la démocratie », démontrer sa connaissance de la langue allemande en fonction de sa condition. La naturalisation — limitée à 15 000 personnes par an environ — vient consacrer un pro-

cessus déjà acquis d'installation matérielle, intellectuelle et même politique et morale. De plus, les frais sont relativement élevés (en moyenne 75 % du revenu mensuel brut).

Le droit français est, en revanche, le plus « ouvert » de l'Europe occidentale. Il fait une large place aux mécanismes automatiques ou semi-automatiques d'acquisition de la nationalité. Le célèbre article 44 du code de la Nationalité française (CNF), qui donne la nationalité française à leur majorité aux enfants étrangers nés sur le sol français, s'ils y ont été domiciliés dans les cinq ans précédant leur majorité (et s'ils n'ont pas décliné ce droit dans l'année précédente) en est l'exemple le plus connu et le plus symbolique. Mais d'autres mesures vont dans le même sens. Les conjoints étrangers de nationaux français ont droit par simple déclaration à la nationalité française, après six mois de mariage, si la vie commune n'a pas cessé à cette date et si le conjoint est resté français (article 37-1). Les individus issus de l'ancien empire colonial ont aussi, dans certains cas, droit à la « réintégration » dans la nationalité française sur simple déclaration. Par l'ensemble de ce dispositif, 120 000 personnes environ acquièrent chaque année la nationalité française, dont un cinquième environ seulement par naturalisation. Cette dernière est elle-même libéralement accordée. Les conditions de recevabilité imposent que le postulant réside en France depuis cinq ans, réduits, dans certains cas, à deux ans ; qu'il ne soit pas sous le coup d'un arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence, qu'il soit de bonnes vie et mœurs, qu'il n'ait pas subi l'une des condamnations prévues à l'article 79 du code pénal, qu'il soit « assimilé », notamment par la connaissance de la langue selon sa condition. Non seulement la loi ne prévoit aucun interrogatoire sur l'histoire et les institutions, comme dans d'autres pays, mais l'application de la loi est aussi généreuse. Ni la connaissance de la langue, ni l'« assimilation » ne sont contrôlées dans les faits, la démarche est gratuite. 10 % seulement des demandes font l'objet d'un ajournement ou d'un rejet, dont plus de la moitié seront finalement acceptées. L'acquisition de la nationalité vient, contrairement à l'Allemagne, favoriser et accélérer le processus d'intégration dans la société française⁸.

Ces deux types extrêmes se présentent sous des formes intermédiaires dans les diverses nations européennes, en fonction de leurs besoins démographiques et plus encore de l'histoire de la formation de la nation, comme le montre l'exemple suisse.

Le droit de la nationalité suisse

Le droit de la nationalité en Suisse apparaît à certains égards encore plus « fermé » que le droit allemand, toujours pris comme l'exemple pri-

8. Ces analyses sont développées in D. Schnapper, *La nation, essai sociologique sur la nation française* (sous presse).

vilégié d'une nationalité protégée⁹. La naturalisation ordinaire d'un étranger y est régie par la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN) du 29 septembre 1952, modifiée à plusieurs reprises depuis lors. La loi, dans la version de mars 1990, exige une résidence de douze ans dans le pays d'accueil, le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans comptant double. Première singularité helvétique : la Constitution fédérale prévoit que la nationalité suisse s'acquiert par l'obtention du droit de cité d'une commune — le plus souvent la commune de résidence —, et par la citoyenneté d'un canton. Il y a donc trois niveaux, fédéral, cantonal, et communal. Le niveau fédéral n'intervient qu'à la première étape, celle où le requérant obtient l'autorisation préalable d'entamer la procédure, et à la dernière, lorsque l'administration fédérale est informée de la décision du canton.

Deuxième singularité : les procédures communales et cantonales varient, mais elles ont ceci en commun que la décision de naturalisation est prise par les assemblées législatives des communes, puis des cantons. La naturalisation ordinaire des étrangers en Suisse n'est donc jamais une procédure purement administrative.

Troisième caractéristique : c'est aux cantons et aux communes qu'incombe la vérification — ou l'examen — de l'aptitude du requérant à la naturalisation (LN, art. 14). Selon le plus récent état de la loi, la vérification doit porter en particulier sur l'intégration dans la communauté suisse, sur l'accoutumance au mode de vie et aux usages suisses, et sur la conformité à l'ordre juridique. On comprend combien une telle procédure peut être lente et lourde ; elle donne au candidat à la nationalité suisse l'impression d'une vraie course d'obstacles. La prééminence des niveaux cantonal et communal va de pair avec une extrême diversité des lois cantonales portant sur les divers droits de cité et des règlements communaux. Si diverses qu'elles soient, les lois cantonales ont en commun d'assurer la complexité et la longueur du processus. Cette diversité peut porter aussi bien sur l'aptitude à la naturalisation : assimilation aux « us et coutumes », participation à la vie associative, connaissance des usages, voire du dialecte local, que sur les conditions financières (taxes de naturalisation). Ces taxes peuvent être très élevées ; elles sont calculées sur la base du revenu et/ou de la fortune et peuvent atteindre des montants considérables (jusqu'à FS 100 000 à Genève). Elles sont le plus souvent réduites, voire purement nominales pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Pratiquement, la « vérification de l'aptitude » peut être l'occasion, de la part des « filtreurs », c'est-à-dire des préposés cantonaux et com-

9. Dans le cadre d'un programme national financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique, Pierre Centlivres a dirigé une recherche sur la naturalisation et l'identité nationale en Suisse romande et au Tessin ; voir en particulier P. Centlivres (sous la direction de), *Devenir suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, Genève, Georg, 1990.

munaux ou des commissions *ad hoc* des législatifs cantonaux et communaux, d'enquêtes, d'auditions, d'examens parfois écrits. Il arrive que les citoyens d'une commune, ou leurs représentants, refusent des candidatures pour des raisons de mauvais voisinage, de participation insuffisante aux activités locales. Pour certains « filtreurs », l'assimilation, non exigée au plan fédéral, mais figurant dans la plupart des lois cantonales, doit aller au-delà d'une simple connaissance des lois et des droits civiques, et implique l'incorporation des valeurs nationales et régionales (rarement précisées) et de l'héritage culturel collectif du pays d'accueil. A côté de l'exigence d'une adhésion et d'une conformité à des conditions formelles subsiste, dans tous les cantons et communes, l'exigence d'une intériorisation des mœurs et des usages du pays (canton) de résidence qu'on ne saurait acquérir par le seul apprentissage explicite.

Enfin, jusqu'à fin juin 1990, la loi fédérale exigeait du naturalisé la renonciation à la nationalité antérieure, et la loyauté exclusive imposée au nouveau citoyen est aujourd'hui encore rituellement signifiée, dans la majorité des cantons romands et le Tessin, par la cérémonie publique du serment.

Pas étonnant que le nombre des personnes qui chaque année se naturalisent soit faible ; sur plus d'un million d'étrangers vivant en Suisse, 750 000 environ « sont au bénéfice » d'un permis d'établissement autorisant séjour et travail, et parmi eux, un peu plus de 6 000 seulement deviennent citoyens suisses selon la naturalisation ordinaire (6 445 en 1989).

Depuis 1912, date à laquelle une pétition avait été présentée au Conseil fédéral sur ce sujet, il a été périodiquement question en Suisse d'introduire une forme atténuée de *jus soli*, en révisant la Constitution fédérale, ceci afin de faciliter l'intégration d'étrangers résidant en Suisse depuis longtemps, et particulièrement des jeunes nés en Suisse. Mais ni cette proposition, ni celles qui ont suivi n'ont pu franchir l'obstacle du Parlement ou du vote populaire. En 1983 encore, une loi visant à alléger la procédure de naturalisation pour la deuxième génération d'étrangers, c'est-à-dire à la faire dépendre du gouvernement fédéral et non plus des cantons, ces derniers n'étant plus que consultés, a été rejetée par le corps électoral après avoir été soumise au référendum. Mais, nous y reviendrons, un nouveau projet est en chantier : les 250 000 jeunes étrangers nés ou ayant passé la plus grande partie de leur scolarité en Suisse sont concernés par cette proposition de réforme.

La loi suisse distinguait fortement le cas des épouses étrangères des citoyens suisses de celui des époux étrangers des citoyennes. Les premières, en vertu du privilège du citoyen de conférer sa nationalité à son conjoint, devenaient automatiquement citoyennes suisses le jour du mariage ; les seconds, s'ils souhaitaient devenir suisses, étaient soumis aux mêmes conditions qu'un requérant étranger ordinaire, à ceci près que les années passées en communauté conjugale comptaient double, ce qui réduisait d'autant le délai de résidence. Mais à partir de 1992, en vertu de l'égalité des sexes, le conjoint étranger — homme ou femme — ne pourra bénéficier

d'une naturalisation facilitée qu'après cinq ans de résidence en Suisse et après trois ans de vie commune. Contrairement à la France, les époux et épouses étrangers des citoyens suisses ne jouissent donc guère de privilèges sur le plan de l'acquisition de la nationalité. Sans doute existe-t-il des différences entre les cantons, plus ou moins ouverts, plus ou moins exigeants quant aux taxes et émoluments, mais globalement, la différence apparaît forte entre la législation suisse et la législation française.

L'histoire de la Confédération helvétique

La Constitution de 1848, instaurant pour la première fois un État fédéral, fut adoptée peu après la guerre civile du Sonderbund de 1847, qui avait opposé cantons catholiques et protestants. Pour la première fois donc, un Gouvernement fédéral permanent était à la tête de la Confédération, remplaçant la Diète ; cette Constitution consacrait la victoire des radicaux — en fait un compromis entre l'absolue souveraineté des cantons et le centralisme souhaité par la gauche —, et d'une certaine conception de la République et de la Nation. Comme l'écrit Arlettaz, l'État fédéral créé en 1848 est « l'émanation d'un peuple qui s'est donné des institutions républicaines et démocratiques. Il se réfère à une "nation suisse", c'est-à-dire à la manifestation d'une volonté collective. Transcendant les différences ethniques, cette nation affirme l'existence d'un principe spirituel, d'une identité commune aux populations suisses »¹⁰. Dans cette Confédération suisse, pas d'unité culturelle ni ethnique, mais un thème ou mythe fondateur de la Suisse rappelé dans toutes les circonstances solennelles : le Pacte fédéral de 1291 qui se réfère à la conception de l'État-contrat et de la volonté commune.

Un des pôles de la culture politique suisse est républicain et libéral, mais il est contrebalancé, et parfois dominé, depuis la fin du XIX^e siècle, par un autre pôle, ou plutôt par un courant éloigné de l'universalisme des Lumières et soucieux de fonder la spécificité helvétique sur des racines culturelles et morales, sur l'appartenance à une collectivité, sur l'« âme nationale » et le « caractère national ».

Pour en revenir à la notion de nation, il est frappant de constater l'usage « dosé et modéré » du mot Nation, pour reprendre les termes de Brühlmeier¹¹. En fait, il ne figure qu'une seule fois dans la Constitution de 1874, l'actuelle, dans le préambule où il est question de « l'honneur, la force et l'unité » de la Nation suisse.

L'adjectif « national » est un peu plus fréquent : l'Assemblée consiste en un Conseil national, Chambre du peuple, et un Conseil des États,

10. G. Arlettaz, *Démographie et identité nationale (1850-1914)*. La Suisse et « La question des étrangers », *Études et Sources (Revue des Archives fédérales, Berne)* 11, 1985, p. 85.

11. Daniel Brühlmeier, *Nation und nationale Identität aus staats- und verfassungstheoretischer Sicht*, Saint-Gall, Institut für Politikwissenschaft, 1988, p. 36.

représentant les cantons. Par rapport aux pères fondateurs de l'Etat fédéral de 1848, à la vague radicale du milieu du siècle passé, à l'idéologie républicaine et unificatrice, par rapport à la volonté d'intégration nationale, fondée sur la foi en une collectivité englobant les particularismes, propagée par les cantons urbains et protestants, et symbolisée par l'*Histoire de la nation suisse* de l'historien de sensibilité radicale Zschokke, on assiste à la fin du siècle à un reflux¹². Ce dernier se manifeste entre autres par l'évitement du concept même de nation dans la langue politique, pour mieux faire ressortir l'autonomie des Cantons et le fédéralisme ; on parle de population suisse, de citoyens suisses, de Confédération pour les institutions de l'Etat, de défense de la patrie, mais pas de nation suisse. Le langage politique insiste sur le pluralisme, en particulier le pluralisme linguistique et la pluralité des groupes linguistiques ; dans son souci d'écarter la notion non pertinente de nation culturelle unifiée, il occulte celle de nation politique.

Il y a donc une alternance entre le poids donné à l'Etat républicain à idées démocratiques et unificatrices et l'insistance sur les collectivités particulières. Depuis la fin du XIX^e siècle, la tendance porte plutôt sur le second terme de l'alternative. Dans la recherche de l'« authenticité », puis de l'identité helvétiques, l'insistance sur les mœurs, l'origine, l'hérédité s'appuie soit sur une Suisse ancienne et mythique soit sur des particularismes régionaux et cantonaux ; ainsi c'est l'Etat cantonal qui possède les caractères de la nation au sens de communauté d'origine et de culture commune, non l'Etat fédéral.

Il faut dire quelques mots de cette évolution de l'« esprit national » de la fin du XIX^e siècle à nos jours. Vers 1880, pour la première fois, l'immigration des étrangers en Suisse excède l'émigration des paysans pauvres suisses vers les terres étrangères de colonisation. Les étrangers en Suisse, qui formaient 3 % de la population en 1850, représentent 11,6 % en 1900 et 14,7 % en 1910. En même temps, l'accroissement de la population urbaine fait apparaître tout un courant d'opinion soulevant et la « question des étrangers » et la crainte de perdre les « valeurs morales anciennes ».

Vers 1910, une opinion « éclairée », issue de milieux parlementaires libéraux aussi bien que du mouvement socialiste, pense trouver dans l'établissement d'un « indigénat helvétique » pour les naturalisés et dans l'introduction d'un *jus soli* pour les étrangers nés en Suisse un moyen de compenser et de diminuer le grand nombre des étrangers¹³.

Mais la proposition va se heurter aux réactions peureuses d'une opinion conservatrice inquiète des « périls de l'industrialisation » — les immigrants sont en grande partie employés dans l'industrie et dans les villes — et de « la crise des valeurs ». La première guerre mondiale accentue ce recul de l'opinion devant « le péril étranger », un repli qui se réclame de l'iden-

12. Henri Zschokke, *Histoire de la nation suisse* (trad. de l'allemand par C. Monnard), La Chaux-de-Fonds, A. Lesquereux, 1860.

13. Arlettaz, *ibid.*, p. 122-131.

tité culturelle et morale, des mœurs rurales traditionnelles et des particularismes régionaux. En fait, les conditions posées aux candidats à la naturalisation vont se durcir — au moins quant aux années de séjour exigées — de la fin du XIX^e siècle à l'après-deuxième guerre mondiale. Pour citer encore une fois Arlettaz¹⁴, « Il y a donc conflit entre deux fondements majeurs de l'identité suisse : le premier, de nature politique, repose sur les choix du XIX^e siècle (démocratie, liberté, progrès) ; le second fait appel à l'existence d'une communauté nationale (...) fondée sur des caractères linguistiques, historiques et moraux, voire sur des critères ethniques. »

La montée des nationalismes au tournant du siècle dans les pays voisins est ressentie comme un risque d'éclatement et de dérive et provoque une nouvelle sensibilité patriotique non exempte d'ambiguïté : hostilité au « cosmopolitisme » et au matérialisme, recherche d'une « culture suisse » et d'un « esprit suisse » en fait éloignés de l'idéal républicain des « progressistes » du milieu du XIX^e siècle. Il est clair dans ces conditions que l'idée d'un « droit à la naturalisation » pour les étrangers nés en Suisse, de leur intégration systématique dans la collectivité des citoyens, se trouvait combattue au lendemain de la première guerre mondiale par ceux pour qui les naturalisés étaient des « Suisses de passeport », ou des « faux Suisses faits avec des étrangers suspects ». La naturalisation, au lendemain de la première guerre mondiale, a pris sa forme actuelle de mesure exceptionnelle, d'un privilège accordé à un étranger déjà assimilé, dont l'aptitude à devenir suisse a été vérifiée et qui a incorporé ce quelque chose de quasi irrationnel qu'est la nationalité.

En 1988 encore, un parlementaire vaudois, comme inspiré par les thèses de l'Action française, pouvait dire de la nationalité : « elle est liée à des valeurs qui — même si elles ne sont pas dans le vent — n'en ont pas moins une légitimité historique ; le sol, la race, la patrie »¹⁵.

Pour en revenir aux droits de la nationalité et à leur comparaison, il faut aller au-delà d'une opposition grossière et pousser l'analyse, en examinant l'exemple suisse à la lumière des deux idées de la nation. Une des caractéristiques essentielles de l'exemple suisse est le triple niveau cantonal, communal et confédéral. En fait, ce triple plan peut se ramener à l'opposition entre le niveau cantonal/communal d'une part, confédéral de l'autre. Au niveau de la commune et du canton s'appliquent effectivement des règles et des usages rappelant la conception allemande particulièrement exigeante. La force des rituels — le serment civique des naturalisés dans la majorité des cantons romands — souligne la valeur de l'acquisition de la nationalité. Si le droit communal/cantonal est de type allemand, c'est que, comme en Allemagne, l'appartenance à un peuple, à une entité culturelle ou étatique a précédé la constitution de l'entité politique.

14. Arlettaz, *ibid.*, p. 125.

15. *24 Heures*, Lausanne, 3 mai 1988.

Au niveau de la Confédération helvétique au contraire, l'unité politique a précédé et conditionné le sentiment d'appartenance. Pour des raisons différentes, on se trouve alors plus proche du type « français », où l'Etat a précédé et constitué la nation autour de lui : la Confédération a organisé en une entité politique des cantons de culture, de langue, de religion et d'histoire différentes. Si la nationalité communale et cantonale renvoie à l'idée de la nation ethnique, organique ou communautaire, où les individus partagent une même culture, la citoyenneté helvétique, elle, se conforme à une conception de la nation dans laquelle domine la volonté politique : combinaison spécifique qui répond à l'histoire spécifique de la Suisse.

Fragilité de la nation politique ?

Faut-il suivre les philosophes qui ont souligné la fragilité de sociétés fondées sur la volonté des individus plutôt que sur la communauté des origines ethniques et des cultures ?

On peut transposer, à propos des deux conceptions de la nation, les discussions, nées de la lecture de Rousseau, autour de la possibilité d'établir la « République » dans un grand pays. La « République » de Rousseau, c'est la nation « à la française », d'abord fondée sur la volonté politique. Rousseau, à plusieurs reprises, a plaidé en faveur des petits Etats : « Grandeur des nations, étendue des Etats, première et principale cause des malheurs du genre humain et surtout des calamités sans nombre qui minent et détruisent les peuples policés. »¹⁶ Plus généralement, « la Monarchie ne convient donc qu'aux nations opulentes ; l'Aristocratie aux Etats médiocres en richesses ainsi qu'en grandeur ; la Démocratie aux Etats petits et pauvres »¹⁷. « Je ne vois pas qu'il soit désormais possible au Souverain de conserver parmi nous l'exercice de ses droits si la cité n'est très petite. »¹⁸ Les « libéraux », Mme de Staël et Benjamin Constant, argumentaient, au contraire, que les grandes nations pouvaient être constituées en « Républiques ». En revanche, les penseurs contre-révolutionnaires ont suivi l'inspiration de Rousseau, en jugeant, comme le faisait Joseph de Maistre, que « les mots de grande république s'excluent comme ceux de cercle carré » et qu'« il ne peut exister une grande nation libre sous un Gouvernement républicain »¹⁹. Toute « République » était pour lui intrinsèquement fragile. Elle l'était d'autant plus que les Révolutionnaires méprisaient les leçons de l'histoire et que Joseph de Maistre condamnait leur ambition de reconstruire la société à partir d'une idée abstraite de

16. J.-J. Rousseau, *Gouvernement de la Pologne*, chap. 5.

17. J.-J. Rousseau, *Le Contrat social*, livre III, chap. 8.

18. *Ibid.*, chap. XV.

19. J. de Maistre, *Considérations sur la France* (1797), rééd., Garnier, 1980, p. 52 et 50.

l'homme, plutôt que de tenir compte de « la population, les mœurs, la religion, la situation géographique, les relations politiques, les richesses, les bonnes ou les mauvaises qualités ». C'est la religion qui maintient le lien social et, la philosophie des Lumières ayant rongé le « ciment qui unissait les hommes, il n'y a plus d'agréations morales »²⁰. En effet, « tout ce qui reste de la délibération commune est la chose du monde la plus fragile : on ne saurait réunir plus de symptômes de faiblesse et de caducité »²¹.

Burke, dans les *Réflexions sur la Révolution française* (1790), avait déjà opposé la fragilité de liens consacrés par un projet abstrait à la chaleur des liens familiaux ou ethniques. « C'est au sein de nos familles que commencent nos affections publiques (un froid parent n'est jamais un zélé citoyen). »²² Lorsque la religion ne relie plus les individus, lorsqu'on s'interdit de recourir aux leçons de l'expérience héritée de pratiques séculaires, il ne reste « plus rien de stable dans la manière de conserver les propriétés ou d'exercer aucune fonction qui puisse offrir à des parents un point d'appui quelconque, d'après lequel ils aient à diriger l'éducation de leurs enfants »²³. Cette absence de principes directifs aboutit à ce que, finalement, « la chose publique elle-même après bien des générations finirait par se dissoudre et par se réduire à l'état de poussière et de cendre de l'individualité, pour être bientôt après dispersée par les vents »²⁴. Les liens que fondent la religion commune et l'expérience sociale et politique héritée d'une longue histoire, formant un système cohérent de croyances et de pratiques communes et ordonnées, ne sont pas remplaçables par la volonté politique, qui ignore les leçons du passé. Si l'on applique à la conception de la nation la philosophie de Burke, il est clair que, pour lui, la nation politique est plus instable et plus fragile que la nation communautaire.

Burke et Joseph de Maistre formulaient, dans les termes d'une polémique passionnée contre la Révolution française, un problème des sociétés modernes, qu'a retrouvé toute la « tradition sociologique », pour reprendre la formule de Nisbet. Les sociétés « républicaines », au sens de Rousseau, c'est-à-dire les sociétés modernes, fondées sur l'individualisme et la volonté politique plutôt que sur des liens de type communautaire, sont sans doute intrinsèquement plus fragiles que les nations « communautaires ». Il faut toutefois se rappeler que toute nation, en tant que réalité concrète, est fondée à la fois sur une communauté culturelle et sur une volonté proprement politique. L'opposition entre les deux types de nations est idéale-typique. Mais il existe dans les sociétés modernes un risque de

20. *Ibid.*, p. 61.

21. *Ibid.*, p. 70.

22. E. Burke, *Réflexions sur la Révolution française* (1790), rééd., Genève, Slatkine, 1980, p. 425.

23. *Ibid.*, p. 200.

24. *Ibid.*, p. 201.

dissolution du lien social, quand la religion et la conscience d'appartenir à une communauté directe et chaleureuse (que la tradition sociologique qualifie de *Gemeinschaft*) sont remplacées par un lien politique, plus abstrait et rationnel (*Gesellschaft*).

La Confédération helvétique, fondée sur un pacte politique, n'échappe pas à la nécessité de travailler à maintenir le lien social. La nation helvétique est objectivement hétérogène et, plus que toute autre, fondée sur un pacte de nature politique. Son ancienneté ne compense que partiellement la fragilité de cette conception « française » de la nation. Par-delà les indignations morales souvent justifiées que suscitent les difficultés de la naturalisation en Suisse, il faut tenter de comprendre comment sont nées et se maintiennent des réglementations, qui peuvent sembler surprenantes ou mêmes absurdes, à l'âge des échanges caractéristiques des sociétés modernes²⁵. Ne peut-on interpréter le caractère particulièrement fermé de la nationalité communale/cantonale, l'exigence que le candidat à la naturalisation se conforme à une essence du Vaudois, ou du Tessinois, comme une compensation au risque de fragilité intrinsèque d'une Confédération fondée sur un pacte politique ? « Le sentiment de communauté fortement répandu chez eux malgré cela, malgré aussi tous les relâchements récents, n'est pas motivé par la seule loyauté envers la chose politique commune, mais aussi par la particularité des "coutumes". »²⁶ Le droit de type « allemand » de la nationalité, qui s'efforce de maintenir, au niveau de la commune et du canton, le lien entre les individus est dialectiquement lié à la définition d'une entité nationale qui, elle, est fondée sur un pacte politique entre des cantons, c'est-à-dire des « nations », au sens de l'Ancien Régime, jalouses de préserver leur identité. Dans les nations d'abord fondées sur un pacte politique, l'action des gouvernants consiste à créer, entretenir et renforcer les traditions et les relations qui puissent tisser les liens de type communautaire entre les individus. Le droit de la nationalité en Suisse, avec sa double référence, est une des institutions par laquelle on s'efforce de maintenir l'unité d'une Confédération, toujours menacée par la diversité des populations et des entités politiques qui la composent. Renan avait tort, en 1882, de voir dans la Suisse le produit de la *seule* volonté politique.

Cette dialectique entre les deux idées de la nation n'est-elle pas remise en cause aujourd'hui ? Selon une réforme introduite en février 1990 par le Parlement fédéral, on n'exige plus que les candidats à la naturalisation renoncent à leur nationalité d'origine. Par ailleurs, on prévoit un changement constitutionnel qui transférerait au niveau *fédéral* la naturalisation des enfants d'étrangers nés ou ayant fait toute leur scolarisation en Suisse. Ces derniers bénéficieraient d'une naturalisation facilitée. La

25. La compréhension n'interdit évidemment pas de remédier à certaines dispositions contraires au bon sens ou au respect de l'autre.

26. M. Weber, *op. cit.* (trad. franç.), p. 426.

conception selon laquelle la nationalité traduit une essence ethno-culturelle héritée, avec ce qu'elle implique d'adhésion exclusive, de filiation et d'affectivité serait alors profondément ébranlée. L'exemple suisse suggère que, dans la perspective d'une Europe unifiée, la conception de la nation comme volonté politique commune est plus adaptée à l'intensification des échanges de populations, de produits, d'idées et d'informations caractéristiques de la modernité occidentale.