



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Erika Schnyder / Giovanna Garghentini Python
Procédure de naturalisation – traitement des dossiers

2014-CE-258

I. Question

Les personnes qui désirent obtenir la nationalité suisse doivent subir un véritable parcours du combattant avant de décrocher le précieux sésame. Une bonne part de cette course d'obstacle est due à la lourdeur de la procédure fribourgeoise qui multiplie notamment les instances appelées à auditionner les candidat-e-s. Cette procédure est non seulement lourde et humiliante pour les candidat-e-s, mais est également coûteuse pour l'Etat.

D'autre part, le Service de l'état civil et des naturalisations (SECiN) instruit les dossiers de manière inquisitoire. Ainsi, fortes de notre expérience en commission des naturalisations, nous avons pu voir autant d'aberrations que de procédés choquants. Malgré diverses discussions avec le Service concerné, la situation n'a pas vraiment évolué, à tout le moins pas de manière significative.

Pour rappel, la loi fédérale sur l'acquisition ou la perte de la nationalité suisse stipule, à l'art. 14, que les futurs naturalisés doivent s'être intégrés dans la communauté suisse, accoutumés au mode de vie et aux usages suisses ; ils doivent aussi se conformer à l'ordre juridique suisse ; et ne pas compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. L'art. 15c, pour sa part, précise qu'il appartient aux cantons de veiller à ce que les procédures de naturalisation cantonale et communale n'empiètent pas sur la sphère privée.

Or, force est de constater que souvent les interrogatoires se déroulent, suivant la nationalité ou la religion des candidat-e-s, dans des conditions inacceptables, avec des a priori en fonction des pays d'origine des requérant-e-s. Nous avons ainsi relevé des questionnaires intrusifs, inappropriés, inutilement vexatoires, des questions embarrassantes, à la limite injurieuses, inutiles dans le contexte, etc. Quelques exemples :

- > Quelle nourriture mangez-vous à la maison ?
- > A un garçon de 14 ans : qui est Betty Bossy ; citez au moins trois conseillers fédéraux avec leur département ; qu'est-ce que le papet vaudois ?
- > A une infirmière hautement spécialisée : avez-vous des contacts avec les milieux de la prostitution ?

Nous-mêmes et quelques membres des commissions avons même « séché » sur des questions tellement particulières qu'elles sont parfaitement hors d'à-propos (ex. : qu'est le M21 (en football les moins de 21 ans !), qui est untel (joueur du FC Sion), ou autre illustre inconnu chanteur de rap...).

Les enquêtes de voisinage, avec interrogatoire des voisins sur ce qu'ils pensent du candidat à la naturalisation et les visites imprévisibles, à domicile, de bonne heure, nous ont aussi choquées. Il en est de même de certains dossiers de personnes divorcées, où la situation personnelle du conjoint divorcé – non compris dans la demande – est exposée (dettes, condamnations pénales).

La tenue du rapport d'interrogatoire laisse aussi à désirer, à la limite de l'insulte : transcription du langage « parlé » (chais pas, ouais, chuis jamais été ...), accentuation des fautes de français ou des accents étrangers. On a pu constater dernièrement le recours à d'inutiles enquêtes menées par le SECiN sur l'identité de la personne dans son pays d'origine, plusieurs années après sa venue en Suisse (exemple : un ressortissant du Bangladesh, en Suisse depuis 30 ans, fait l'objet d'une enquête tentant à prouver l'usurpation d'identité. Au final, au bout de deux ans de procédure, un juge civil suisse aboutit à la conclusion qu'aucun élément n'a permis de mettre en doute l'identité que cette personne a utilisée au cours de ces trente ans).

Force est de constater en l'état un fonctionnement insatisfaisant du Service. Outre le fait que la procédure fribourgeoise est inutilement lourde et répétitive, le personnel du SECiN n'est a priori pas suffisamment formé pour effectuer ce travail, ni ne dispose d'une directive claire quant à l'application uniforme du droit, conforme à la LN. Les dossiers donnent l'impression d'un manque de suivi, d'un acharnement à démontrer les côtés négatifs des demandeurs, comme si nous partions du principe que chaque candidat-e est un-e criminel-le. Plusieurs requérant-e-s nous ont fait la remarque qu'ils se sont sentis humiliés par les questions posées et l'attitude des interrogateurs, quand bien même, pour ces personnes, la procédure est « allégée ».

Dès lors, nous nous demandons si la multiplication des instances se justifie, sachant que d'autres cantons n'ont pas le système des trois, voire quatre auditions lorsque la procédure se prolonge. Nous posons donc au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Ne faudrait-il pas supprimer au moins l'une d'entre elles, plus particulièrement l'interrogatoire par le SECiN ou par la Commission du Grand Conseil afin d'éviter d'inutiles redites et d'alléger la procédure ? Qu'en pense le Conseil d'Etat ?
2. Par ailleurs, nous nous demandons si le Conseil d'Etat est conscient du déroulement de la procédure au sein du Service et, si oui, ce qu'il entend faire pour remédier à ces tracasseries inacceptables ? Est-il d'avis que, si l'audition auprès du SECiN devait être maintenue, une formation adéquate des collaborateur/trices ainsi qu'un suivi sous forme de controlling devraient être mis en place ; la durée des interrogatoires réduits ; les questionnaires revus afin de montrer l'intégration des personnes ? Pour cela l'IMR pourrait apporter ses précieuses compétences en la matière ?
3. Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas qu'il serait judicieux de réduire la lourdeur de la procédure à des proportions plus raisonnables ? N'est-il pas plus indiqué de maintenir les auditions auprès des commissions communales, mieux à même de vérifier l'intégration des requérant-e-s et leur conformité à l'ordre juridique suisse ? La Commission du Grand Conseil pourrait fonctionner comme pour les 2èmes générations (décider sur dossier ; recevoir uniquement les personnes dont le dossier est incomplet ou pose questions).

4. En cette période où les deniers manquent, il y a là une excellente occasion, outre le fait de rendre la procédure plus humaine pour les candidat-e-s à la naturalisation, de substantielles économies à réaliser.

14 novembre 2014

II. Réponse du Conseil d'Etat

A. Introduction

Dans son avant-propos concernant une étude d'août 2012 de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) portant sur « *La naturalisation en Suisse : évolution 1992 – 2010* » (ci-après : CFM 2012), Walter Leimgruber, Président de la CFM, avait d'emblée relevé ce qui suit : « *Le système de naturalisation est extrêmement complexe en Suisse. En effet, il ne s'agit pas seulement d'obtenir la citoyenneté helvétique mais aussi de devenir citoyenne ou citoyen d'une commune et d'un canton. Quiconque s'efforce d'obtenir la naturalisation doit franchir toutes sortes d'obstacles, car diverses exigences peuvent surgir en fonction des situations* ».

Avec un processus impliquant l'octroi de la citoyenneté helvétique, de la citoyenneté cantonale et de la citoyenneté communale, on respecte le principe de la « construction » à trois étages de la nationalité suisse posé à l'article 37 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.)¹. Cette construction implique toutefois que des organes des trois échelons précités puissent s'exprimer et décider en connaissance de cause sur les demandes de naturalisations ordinaires.

La complexité globale du système suisse des naturalisations (p. ex.: les procédures de naturalisation ordinaires qui relèvent de la compétence du canton, et les procédures de naturalisation facilitées qui sont de la compétence de la Confédération) peut effectivement conduire à des incompréhensions. Il en est de même pour les divergences de sensibilité personnelles concernant par exemple l'application de la notion de l'intégration.

Il a ainsi été jugé essentiel, pour répondre à la présente intervention parlementaire, outre de se référer à deux rapports de la Commission fédérale pour les questions de migration, de prendre aussi l'avis de deux des organes fortement impliqués dans les processus de naturalisation. Il s'agit de celui de l'Office fédéral des migrations (ODM ; depuis le 1^{er} janvier 2015 : Secrétariat d'Etat aux migrations) au sujet des rapports d'enquête du Service de l'état civil et des naturalisations (SECiN), et de celui de la Commission des naturalisations du Grand Conseil.

Ces deux organes ont livré une appréciation des faits qui diverge de celle des députées Erika Schnyder et Giovanna Garghentini Python sur certains points. Le Conseil d'Etat y revient ponctuellement ci-dessous dans ses réponses aux questions posées.

¹ « A la nationalité suisse toute personne qui possède un droit de cité communal et le droit de cité du canton »

B. Quelques réflexions sur la qualification, par des experts, des exigences (de fond) posées par la législation cantonale pour l'accès au droit de cité fribourgeois

Une étude de la CFM dont le titre est « *Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : La politique de migration dans les cantons* (citée ci-après : CFM 2011) » s'est notamment penchée sur les exigences posées par les cantons en matière d'intégration. Pour ce faire, la CFM a étudié le « *degré d'inclusion de la politique cantonale de migration* » (cf. CFM 2011, p. 97 à 100).

Selon la CFM, la politique de migration d'un canton se distingue par un « degré élevé d'inclusion » lorsque les exigences en matière d'intégration sont peu contraignantes et qu'un grand nombre d'exceptions sont admises. A l'inverse, une politique migratoire cantonale qui pose des exigences élevées en termes d'intégration, en tolérant peu d'exceptions, est considérée comme exclusive (cf. CFM 2011, p. 97).

Dans l'étude CFM 2011, la CFM a représenté dans un graphique les stratégies cantonales d'inclusion sur deux axes, le premier axe représentant l'importance des obstacles fixés par les autorités des migrations lorsqu'elles se prononcent sur la consolidation du statut juridique, le deuxième représentant l'importance des obstacles dans « l'accès à la nationalité » (cf. CFM 2011, p. 98s). Dans le cadre d'une comparaison intercantonale, la CFM a conclu ce qui suit des stratégies cantonales d'inclusion :

« La typologie résultant de cette représentation graphique permet de tirer plusieurs conclusions. En premier lieu, elle montre qu'il existe une forte corrélation entre les deux dimensions. Cela explique qu'environ la moitié des cantons fixe des exigences aux étrangers qui se situent à un niveau comparable sur les deux axes. Deux cantons (LU, UR) se distinguent par une combinaison conjuguant une pratique exclusive sur les deux axes, ce qui signifie qu'ils posent des exigences élevées à la fois pour la consolidation du statut juridique et pour l'accès à la nationalité. Le « juste milieu » constitue la combinaison la plus fréquente choisie par six cantons (AG, FR, NE, NW, SO, SZ). La combinaison d'une pratique de transformation inclusive et d'une pratique de naturalisation inclusive est relativement fréquente, et a été choisie par quatre cantons (BE, BS, VD, ZG) » (CFM 2011, p. 99).

On peut donc déduire de ce qui précède que les exigences de fond posées par la législation fribourgeoise actuelle pour la naturalisation correspondent pour les experts de la CFM au « juste milieu ».

Il s'agit maintenant d'examiner si la procédure suivie pour acquérir cette naturalisation est lourde et déraisonnable, comme le supposent les députées Erika Schnyder et Giovanna Garghentini Python.

C. Réponses aux questions posées

Questions 1 et 3 :

- ***Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas qu'il serait judicieux de réduire la lourdeur de la procédure à des proportions plus raisonnables (a) ?***

- *Ne faudrait-il pas supprimer au moins l'une d'entre elles [N.B : les auditions], plus particulièrement l'interrogatoire par le SECiN ou par la Commission du Grand Conseil afin d'éviter d'inutiles redites et d'alléger la procédure (b) ? N'est-il pas plus indiqué de maintenir les auditions auprès des commissions communales, mieux à même de vérifier l'intégration des requérant-e-s et leur conformité à l'ordre juridique suisse (c) ?*

Qu'en pense le Conseil d'Etat ?

(a) Réduction de la procédure à des proportions plus raisonnables

Dans leur question, les députées Erika Schnyder et Giovanna Garghentini Python affirment que « *Les personnes qui désirent obtenir la nationalité suisse doivent subir un véritable parcours du combattant avant de décrocher le précieux sésame. Une bonne part de cette course d'obstacle est due à la lourdeur de la procédure fribourgeoise qui multiplie notamment les instances appelées à auditionner les candidats [...]* ». Les députées Erika Schnyder et Giovanna Garghentini Python sont d'avis, en d'autres termes, que les barrières érigées dans notre canton dans le cadre des procédures de naturalisation sont excessivement élevées.

Il a été constaté plus haut (let. B) que les experts de la CFM qualifient les exigences fribourgeoises de fond comme figurant dans le « juste milieu ».

Pour examiner si les exigences de fond et de procédure imposées par le canton de Fribourg consistent en des barrières trop élevées pour accéder à la naturalisation, le Conseil d'Etat a fait appel à une autre étude conduite par la CFM. Il s'agit de l'étude dont le titre est « *La naturalisation en Suisse – Evolution 1992-2010* » (citée ci-après : CFM 2012)².

Il ressort de cette étude que les affirmations des députées Erika Schnyder et Giovanna Garghentini Python relatives à la lourdeur de la procédure fribourgeoise en matière de naturalisations ne peuvent pas être confirmées. Il ressort en effet ce qui suit de l'étude CFM 2012 :

« Tous les cantons disposent d'une loi qui définit les modalités et les conditions d'octroi de la nationalité et encadre la pratique des communes, lesquelles peuvent à leur tour se doter d'un règlement communal. [...] des divergences procédurales concernant le traitement du dossier du candidat ou l'application de la notion de l'intégration contribuent à une diversité de régimes de naturalisation. Les auteurs classent les cantons en trois groupes, en fonction de la hauteur des barrières érigées :

- *plutôt élevées : AR, BL, GL, LU, OW, UR, VS, SH, ZH*
- *niveau moyen : AG, FR, GR, JU, NE, NW, SG, SO, SZ, TG*
- *plutôt basses : BE, BS, GE, TI, VD, ZG »* (cf. CMR 2012, p.18 et 28).

² Cette étude, de même que l'étude CFM 2011 citée précédemment, est librement consultable sur le site Internet de la CFM à l'adresse suivante : (<https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/dokumentation/materialien.html>)

Le Conseil d'Etat ne peut dès lors que constater que dans le canton de Fribourg, la hauteur des barrières tant procédurales que de fond érigées à la naturalisation n'est ni « élevée », ni « basse », mais est jugée comme « moyenne » par les experts de la CFM.

Il en déduit que la procédure actuellement en vigueur est raisonnable, tout comme le sont les exigences de fond (cf. let B).

(b) Ne faudrait-il pas supprimer au moins l'une d'entre elles [N.B : les auditions], plus particulièrement l'interrogatoire par le SECiN ou par la Commission du Grand Conseil afin d'éviter d'inutiles redites et d'alléger la procédure

En l'état, la LDCF prévoit expressément :

- une enquête par le SECiN (art. 10 LDCF) ;
- une audition par la Commission cantonale des naturalisations (art. 13 LDCF) ;
- une audition par la Commission communale des naturalisations (art. 34 LDCF).

S'il est nécessaire que toutes les autorités disposent d'un dossier complet pour décider en connaissance de cause, on peut toutefois, avec les députées Erika Schnyder et Giovanna Garghentini Python, se poser la question de savoir s'il est toujours indispensable de réaliser des auditions à chaque échelon pour le constituer. Une multiplication d'auditions par des instances différentes peut en effet avoir pour conséquence d'entraîner une surenchère de questions distinctes, dans l'idée de ne pas se répéter. Un tel réflexe peut naturellement amener à poser au candidat ou à la candidate des questions toujours plus incisives notamment sous l'angle de la sphère privée, ce qu'il convient d'éviter dans la mesure du possible. Cette multiplication peut aussi, dans certains cas, donner à la personne candidate une impression d'acharnement pour trouver une faille, comme le craignent les députées.

Le Conseil d'Etat se déclare ainsi prêt à examiner comment et dans quelle mesure le nombre d'auditions pourrait être diminué.

S'agissant de la question de savoir comment, le Conseil d'Etat répond comme suit :

- Une suppression pure et simple des auditions par la Commission cantonale des naturalisations serait malvenue. En effet, à l'instar des commissions mises en place par les autorités communales, il est nécessaire qu'au moins en cas de doute, les autorités cantonales puissent auditionner le candidat ou la candidate à la naturalisation.
- Une suppression des enquêtes diligentées par le SECiN ne pourrait pas entrer en ligne de compte, ceci notamment parce qu'une telle enquête (enquête cantonale) est expressément exigée par l'art. 34 de la loi sur la nationalité suisse (LN) adoptée par le Parlement fédéral le 20 juin 2014 (cf. pour le surplus, la réponse à la question c, ci-dessous). La question de savoir si ces enquêtes doivent systématiquement comprendre des auditions, ou s'il convient de recourir à ce moyen en cas de doute seulement sera examinée dans le cadre des réflexions à mener.

Au demeurant, comme on le verra ci-dessous, le SECiN est doté pour ce faire d'un personnel parfaitement formé et habitué. L'avis de l'ODM au sujet de ses rapports d'enquête, que l'on découvrira plus loin, suffit à le démontrer.

(c) N'est-il pas plus indiqué de maintenir les auditions auprès des commissions communales, mieux à même de vérifier l'intégration des requérant-e-s et leur conformité à l'ordre juridique suisse ?

Dans son Message explicatif du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité ; LN ; in Feuille fédérale 2011 2639ss), relativement à l'art. 34 LN, le Conseil fédéral a relevé qu'« *une délégation de ces enquêtes à une autorité communale ne pourrait se faire qu'à condition que celle-ci, compte tenu de la taille de la commune, soit en mesure d'effectuer les enquêtes en détail* ».

S'agissant plus précisément de l'examen de la conformité à l'ordre juridique suisse, le Conseil fédéral a précisé dans ce même Message que nombre de données en matière pénale, nécessaires pour la constitution d'un dossier de naturalisation, ne sont pas accessibles aux communes. Dans ces circonstances, le Conseil fédéral a précisé qu'« *afin d'épargner aux communes des démarches inutiles, il est judicieux que les cantons procèdent à un examen préliminaire, en début de procédure, et suspendent, au besoin, la procédure de naturalisation* » (FF 2011, p. 2672).

On le constate, une délégation de la compétence d'enquêter sur l'intégration des requérants et requérantes et sur leur conformité à l'ordre juridique suisse ne pourrait donc se faire que pour des examens partiels, et qui plus est uniquement pour un nombre très limité de communes dans le canton de Fribourg. Dans tous les cas, l'appui du SECiN pour une grande, voire une très grande partie des opérations d'enquête devrait demeurer.

Cela ne signifie toujours pas que des aménagements ne devraient pas être proposés. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat pourrait par exemple imaginer, comme l'ont aussi suggéré les députées, que seules soient auditionnées par les autorités communales et/ou cantonale, les personnes candidates dont le dossier semble poser problème. L'enquête cantonale exigée par l'art. 34 LN pourrait alors servir de base au choix des candidats et candidates que les commissions des naturalisations communales et/ou cantonales auraient à auditionner.

Question 2 : le Conseil d'Etat est-il conscient du déroulement de la procédure au sein du Service et, si oui, qu'entend-il faire pour remédier à ces tracasseries inacceptables ? (...)

De manière générale, l'immense majorité des procédures de naturalisation se déroule sans accroc. Il existe toutefois parfois des dossiers plus difficiles pour lesquels, non seulement en vertu des exigences posées par la Confédération, mais également pour présenter des dossiers complets aux autorités cantonales ou communales, le SECiN se voit contraint de procéder à une enquête plus poussée. Ce sont vraisemblablement de tels cas qui sont vécus comme des « tracasseries ».

Il y a lieu de rappeler que la naturalisation peut être obtenue soit par l'intermédiaire d'une procédure de naturalisation ordinaire (cf. art. 12ss de la loi du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse - loi sur la nationalité ; LN ; RS 141.0), soit par celui de la procédure de naturalisation facilitée (art. 26ss LN). Chacune de ces procédures implique, de par la loi, la réalisation de conditions spécifiques, qu'il appartient aux autorités compétentes d'examiner. Ces conditions se recoupent toutefois presque systématiquement.

- La naturalisation facilitée (art. 26ss LN) est octroyée par l'Office des migrations (ODM ; act. Secrétariat d'Etat aux migrations) ; celui-ci statue après avoir consulté le canton (art. 32 LN). Afin de pouvoir décider sur la base d'un dossier complet, donc en pleine connaissance de cause, l'ODM a notamment fait parvenir aux cantons un Manuel sur la naturalisation. Ce Manuel comprend sous son annexe V chiffre 4 un « Modèle de rapport d'enquête pour une naturalisation 27 LN ». Il ressort notamment d'une Circulaire 01-000 GAM du 26 mai 2005 de l'ODM, que ce modèle doit être strictement mis en œuvre par tous les cantons suisses.

Pour revenir aux exemples cités par les députées, ce modèle cite notamment les éléments à éclaircir lorsqu'il existe des doutes quant à l'effectivité de la communauté conjugale. Le cas échéant, l'autorité d'instruction doit notamment éclaircir la question de savoir *si le candidat ou la candidate (ou son conjoint) a des contacts avec les milieux de la prostitution*.

Cette question qui semble de prime abord choquante et est citée en exemple par les députées Erika Schnyder et Giovanna Garghentini Python, ressortait peut-être d'un tel dossier. Elle est vraisemblablement posée parmi d'autres pour répondre aux demandes de l'ODM de manière efficace.

Il y a aussi lieu de relever que, contactée au sujet des rapports d'enquête du SECiN, l'ODM a relevé ce qui suit : [...] *Les rapports d'enquête établis par vos services, en application de l'art. 27 de la loi sur la nationalité pour le compte de l'ODM, répondent totalement à nos attentes. En effet, leur contenu, lequel relate avec exactitude et objectivité la situation du/des requérant/s à la naturalisation permet à mes services de prendre des décisions en toute connaissance de cause. A cet égard, les rapports fribourgeois sont régulièrement cités en exemple par mes services* [...].

On peut donc déduire de ce qui précède que pour les dossiers de naturalisation facilitée (procédure fédérale), la procédure suivie par le SECiN répond en tous points aux exigences fédérales. Il semblerait donc inopportun, en l'état, de modifier une pratique citée en exemple par les autorités fédérales.

- La naturalisation ordinaire (art. 12ss LN) consiste par contre en une procédure cantonale. Comme pour la procédure fédérale, le SECiN doit constituer un dossier complet, de manière à ce que les autorités compétentes pour décider (commune, puis canton) soient à même de statuer en connaissance de cause.

Dès lors qu'il ne s'agit pas d'une procédure de naturalisation facilitée, mais d'une procédure ordinaire, *le SECiN ne peut pas se limiter aux auditions succinctes prévues pour les naturalisations facilitées*. Il doit, tout en s'inspirant du Manuel fédéral, choisir ses propres questions, non seulement en fonction du candidat ou de la candidate, mais également et surtout en fonction des exigences légales actuelles.

En définitive, le SECiN doit mettre à disposition des autorités décisionnelles un dossier qui permet à ces dernières de vérifier concrètement si le candidat ou la candidate remplit, en particulier, les conditions de naturalisation posées aux articles 6 et 6a LDCF. Cela signifie aussi en substance qu'il est nécessaire que l'autorité soit en mesure de comprendre, déjà à la lecture du dossier, si la personne remplit, en tout cas pour un minimum, les conditions d'intégration :

- La transcription du langage parlé peut sembler étonnante puisque les auditions effectuées par les autorités cantonales et communales devraient permettre aux autorités de se rendre compte, de facto, de la maîtrise de la langue par la personne candidate.

Il y a toutefois lieu de relever à ce sujet que le dossier doit, par lui-même, faire ressortir les aptitudes linguistiques de la personne requérante. A défaut, la réalisation de ce critère essentiel d'intégration ne ressortirait pas suffisamment des dossiers de naturalisation que les autorités fédérales en matière de naturalisation appellent à être détaillés. A relever d'ailleurs qu'une telle pratique pourrait se révéler véritablement nécessaire, à défaut d'enregistrement, dans le cas où certaines décisions ne seraient, à l'avenir, plus prises par les autorités que sur dossier.

Cela étant dit, il y a lieu de relever que le Commission des naturalisations du Grand Conseil a rappelé dans sa détermination que le langage « parlé » est un souhait de l'ODM, ce qui implique que la transcription du langage doit être fidèle au mode d'expression de la personne requérante. *« Le rendu de l'entretien est ainsi transparent et authentique »*. Abordé à ce sujet dans le cadre de la rédaction de la présente réponse, le Secrétariat d'Etat aux migrations a notamment souligné ce qui suit : *« Sur le fond (aspects matériels) notre office attend des autorités cantonales compétentes qu'elles retranscrivent le plus fidèlement possible, respectivement les plus objectivement possible, les « compétences » du requérant à savoir son niveau linguistique, son intégration socio-professionnelle, etc... »*. Le Secrétariat d'Etat aux migrations a en outre précisé que *« [...] par analogie aux dispositions sur l'asile, l'audition du requérant est consignée dans un procès-verbal, lequel doit par définition retranscrire fidèlement les propos du requérant. A cet égard, le Secrétariat d'Etat aux migrations ne peut encore une fois que saluer la qualité des rapports délivrés par le Service de l'état civil et des naturalisations du canton de Fribourg »*.

Le Conseil d'Etat en prend acte. Il relève cependant que la tenue d'un test linguistique pourrait peut-être éviter le recours à cette pratique. D'ailleurs, selon le Secrétariat d'Etat aux migrations, *« dans les débats (internes) relatifs à l'élaboration de la future ordonnance d'application [N.B. de la nouvelle loi sur la nationalité], il a clairement été mentionné que les connaissances linguistiques devront faire l'objet d'un examen circonstancié (par exemple : test de langue ; examen écrit et oral) ce qui ressort également des débats parlementaires »*.

- S'agissant des enquêtes menées par le SECiN sur l'identité des personnes (vérifications d'identité), il y a lieu de rappeler que toute naturalisation est constitutive d'un fait d'état civil qui nécessite un enregistrement des personnes requérant la naturalisation dans le registre informatisé « Infostar ». Selon les prescriptions de l'Ordonnance fédérale sur l'état civil, les autorités d'état civil doivent vérifier l'identité des personnes insérées dans le registre et disposer des pièces justificatives attestant des données d'état civil ainsi enregistrées. C'est donc pour ce motif que les officiers et officières de l'état civil sont amenés à être exigeants en matière d'identité et de documents. Il y a lieu de rappeler à cet égard

que la fraude identitaire est malheureusement fréquente dans certains pays et qu'il est aussi du devoir des autorités d'état civil de lutter contre ce phénomène.

- Le SECiN ne procède que très exceptionnellement à ce que les députées nomment des « visites domiciliaires ». Dans les faits, il s'agit plutôt d'entretiens à domicile, pour la réalisation desquels les enquêtrices se présentent, se légitiment avec une carte professionnelle, et demandent bien entendu l'autorisation aux personnes concernées avant d'entrer. Ces entretiens à domicile ne sont en outre effectués par le SECiN que lorsque cela semble commandé par les circonstances. En 2014 par exemple, le SECiN n'a procédé qu'à deux entretiens à domicile ; ces deux entretiens sur place ont permis de démontrer que, contrairement à ce qui était affirmé, les conditions de naturalisation n'étaient pas réalisées (absence de vie commune du couple). Pour le surplus, des mesures d'instructions de cet ordre peuvent, le cas échéant, être le fait des polices locales.

Pour sa part le SECiN se limite donc, en principe, à s'entretenir avec les personnes candidates à la naturalisation dans ses locaux.

- En ce qui concerne plus spécifiquement les questions posées aux candidats ou candidates à la naturalisation, *outre celles imposées par le Manuel sur la naturalisation (cf. ci-dessus)*, les enquêtrices du SECiN disposent d'ores et déjà d'une liste de thèmes de questions, approuvée par le Service.

Pour rappel, les objectifs de l'audition sont en substance les suivants : examiner la manière dont le candidat respecte les valeurs auxquelles la population est attachée ; respect des droits de l'Homme et plus particulièrement du statut du droit de la femme ; adaptation à l'identité suisse/fribourgeoise en s'adaptant à ses us et coutumes et aux valeurs du pays ; intégration à la population « indigène » locale ; connaissance de son cadre de vie ; ...

Ainsi que le relèvent les députées Erika Schnyder et Giovanna Garghentini Python, la personne qui enquête, mais également les personnes membres des autorités chargées de mener des auditions, doivent mener ces entretiens de manière subtile et élaborée. De tels entretiens étant par nature délicats, cela suppose selon le Conseil d'Etat la mise en place d'une « stratégie », modulable en fonction de la personnalité et des compétences intellectuelles du candidat ou de la candidate. Cette pratique est d'ores et déjà respectée, dans les faits, par les enquêtrices du SECiN.

Les exemples cités par les députées Erika Schnyder et Giovanna Garghentini Python peuvent de prime abord, pris isolément, sembler surprenants. Il y a toutefois lieu de se rappeler que ces questions entraînent dans le cadre d'une discussion modulable et que dans tous les cas, une réponse erronée n'aura pas eu à elle seule pour conséquence de recalier la personne candidate.

Le Conseil d'Etat relève enfin que le SECiN dispose, pour effectuer ses enquêtes administratives, de 3 enquêtrices, pour un total de 2,5 EPT. Deux de ces enquêtrices, dont une achève actuellement un bachelor en sciences des religions auprès de l'Université de Fribourg, ont à la base une formation de police et la troisième est au bénéfice d'un brevet fédéral de spécialiste de la migration, délivré par ce qui est

devenu aujourd'hui le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Ces personnes ont donc la formation adéquate pour effectuer les auditions exigées. Elles continueront toutefois à être sensibilisées au fait que les entretiens qu'elles mènent doivent être délicats et modulables en fonction de la personnalité et des qualités intellectuelles du candidat ou de la candidate.

Pour sa part, la Commission des naturalisations du Grand Conseil a notamment relevé qu'elle tient à ce que les enquêtrices puissent garder une certaine liberté d'action lors des auditions.

Question 4 : une procédure de naturalisation moins lourde engendrera des économies pour l'Etat de Fribourg.

Les procédures de naturalisation sont l'objet d'un tarif sur les émoluments adopté par le Conseil d'Etat. La facturation repose sur les principes de l'équivalence et de la couverture des frais. Ainsi, dans la mesure où l'on admet que tous les actes de procédure sont au final facturés aux personnes candidates, une procédure de naturalisation moins lourde ne devrait en principe pas, à strictement parler, engendrer d'économies pour l'Etat de Fribourg.

Cela permettrait toutefois vraisemblablement de dégager du temps pour le personnel du SECiN et d'éviter certaines séances aux commissions cantonale et communale des naturalisations, dont le travail devrait réellement être allégé. Le Conseil d'Etat fait expressément référence, à cet égard, à la récente demande de désignation de personnes suppléantes pour la Commission cantonale des naturalisations.

Pour terminer, le Conseil d'Etat précise qu'une adaptation de LDCF sera prochainement nécessaire en raison non seulement de l'adoption récente de la loi sur la nationalité suisse, mais également de la réorganisation prochaine du SECiN³. Les examens annoncés ci-dessus se feront dans ce cadre global.

24 février 2015

³ Le Service de l'état-civil et des naturalisations (SECiN) deviendra le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAiNEC) dès le 1^{er} avril 2015.