Ville de Genève
Conseil municipal

PRD-2 A/B

28 mai 2013

Rapports de majorité et de minorité de la commission du règlement chargée d'examiner le projet de délibération du 18 mai 2011 de M. Pascal Holenweg: «Règlement du Conseil municipal: suppression de la commission des naturalisations».

A. Rapport de majorité de M. Julien Cart.

Ce projet de délibération a été renvoyé à la commission du règlement le 22 novembre 2011.

Rappel du projet de délibération

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu les articles 17 et 30, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu l'article 140 du règlement du Conseil municipal du 16 avril 2011;

sur proposition d'un de ses membres,

décide:

Article unique. – Dans l'article 115, «Commissions permanentes», du règlement du Conseil municipal, la mention «commission des naturalisations» est supprimée. La suppression de cette commission entraîne celle de l'article 118 ainsi que, dans son intégralité, celle du Titre XII dudit règlement, soit des articles 135 à 139.

Séance du 19 septembre 2012

Audition de M. Morgenegg, directeur du Service cantonal des naturalisations

M. Morgenegg ne compte pas prendre position mais apporter des clarifications aux commissaires. Il a demandé une enquête sur les communes à M[me] Rochat dont le rapport est sur internet[1]. Sur les 45 communes du canton, il y a deux types de procédures. La première, pour les moins de 25 ans, qui a lieu devant le Conseil administratif. La seconde est destinée aux plus de 25 ans et se passe devant les Conseils municipaux. Or, certains Conseils municipaux ont

[1] www.ge.ch/naturalisations

laissé la compétence au Conseil administratif. Sur les 45 communes, 16 ont opté pour cette délégation de compétences. Sur ces 16 communes, deux ont conservé l'usage de la commission des naturalisations. Toutes les autres communes ont préféré que ce soit le magistrat qui auditionne les candidats. Elles n'ont donc plus de commission des naturalisations. En Ville de Genève, le système est le suivant: le magistrat consulte la commission des naturalisations et tient compte ou non du rapport des commissaires pour prendre sa décision. Rien dans le règlement d'application ne donne l'obligation d'avoir une commission des naturalisations. Selon lui, c'est le bon sens et la logique qui doivent guider ce choix. Il explique qu'un recensement a révélé que la personne qui faisait une demande de naturalisation était soit parfaitement intégrée, soit pas intégrée du tout. Il précise que, lorsque la balance est vraiment défavorable, par exemple dans le cas d'une personne n'ayant pas payé ses impôts, ou qui est connue de la police, ou qui ne parle pas la langue, le dossier est alors conservé jusqu'à ce que la personne puisse le parfaire. Si le cas est douteux, le Service des naturalisations laisse les vrais décideurs trancher, soit les communes. Il précise que la plupart des dossiers envoyés aux communes sont favorables. Dès que le dossier est reçu, c'est la commune qui statue. M. Morgenegg poursuit en indiquant que, suite à une enquête, il a constaté que, dans la majorité des communes, quel que soit l'organe qui traite la question, la décision finale est prise plus souvent sur la base du dossier et le candidat n'est pas consulté. Il relève que c'est un problème au regard du droit de chaque personne d'être entendue lors du traitement d'une affaire qui la concerne. Comme les commissions sont des décideurs, elles doivent assurer que le droit d'être entendu est respecté lorsque le préavis est défavorable. Par ailleurs, il souligne que, si la Ville de Genève n'avait qu'un magistrat pour recevoir tous les candidats, cela serait une charge énorme de travail.

Une commissaire demande s'il y a des communes qui entendent les candidats sans aller à leur domicile et si les critères d'intégration sont établis au niveau règlementaire. M. Morgenegg répond que la majorité des communes reçoivent les candidats à la mairie. Cependant, tous les cas de figure existent: parfois cela a lieu formellement à la mairie, d'autres fois ce sont des visites chez les gens, d'autres fois encore le magistrat rencontre les gens à leur domicile. Il souligne que les gens sont souvent impressionnés par un fonctionnaire, alors encore plus s'ils se trouvent en face d'un élu. Ils perdent souvent leurs moyens, n'arrivent pas à parler ni à répondre correctement aux questions. C'est souvent la raison pour laquelle les magistrats se rendent souvent sur leur lieu de vie.

En ce qui concerne les critères d'intégration, M. Morgenegg indique qu'ils sont contenus dans les articles 14 LN et 12 LNGe, et ont été adaptés aux réalités actuelles. Néanmoins, ces articles restant assez vagues, le Service des naturalisations est de plus en plus amené à préciser les contours de cette intégration. Un amendement récent dans le règlement d'application de la LNGe en témoigne. Il explique qu'un candidat doit présenter des documents, dont, par exemple,

l'extrait du casier judiciaire et une attestation de connaissances orales de la langue parlée sur le lieu de domicile correspondant au niveau B1 du Standard européen des langues. Il précise que certains Cantons demandent une connaissance écrite A2, mais ce n'est pas le cas à Genève. Cependant, une révision a eu lieu au niveau fédéral et Genève devra certainement réviser sa LN prochainement. Finalement, il remarque qu'il y a peu d'éléments juridiques qui permettent de répondre clairement à la question: «Qu'est-ce qu'une personne bien intégrée?»

Une commissaire demande si M. Morgenegg peut rappeler le processus suivi depuis le dépôt d'une demande de naturalisation jusqu'à la validation par les communes.

M. Morgenegg explique que les dossiers sont remis à son service après que le candidat ait rempli toutes les conditions requises pour déposer une demande de naturalisation. La procédure démarre alors et une facture est envoyée au demandeur. Le dossier va ensuite circuler dans les services de l'Etat pour être remis à un enquêteur qui va s'assurer que la demande respecte les prescriptions de l'article 12. Il souligne que les rapports d'enquête sont très cadrés, chaque chapitre de la demande correspondant à un article de loi. L'enquêteur donne ensuite son rapport à la direction de son propre bureau et, si le dossier est favorable, il part simultanément à la commune concernée et à Berne. Si le dossier n'est pas favorable, il explique qu'il le garde et qu'il demande à la personne de remédier aux éléments problématiques, en se fondant notamment sur l'ordonnance sur l'intégration et la loi sur les étrangers (LEtr). Une fois que le candidat a remédié au problème, l'examen du dossier reprend. Si le problème est vraiment résolu, alors le dossier est transmis à la commune qui décidera: le Conseil administratif pour les moins de 25 ans et le Conseil municipal pour les plus de 25 ans. Il poursuit son explication en indiquant que les dossiers transmis à Berne ne sont que les dossiers validés par le Canton et les candidats à la naturalisation n'y sont pas convoqués. Une fois le dossier analysé, l'autorité fédérale délivre une autorisation de naturalisation pour un canton donné et une commune donnée. Une fois que l'autorisation de naturalisation fédérale est délivrée et que la décision de la commune est rendue, c'est le Conseil d'Etat qui décide. D'une manière générale, la nationalité est octroyée à moins qu'un élément nouveau important vienne contrer le dossier. Lorsque le préavis est défavorable, le Conseil d'Etat va analyser les motivations de la commune. Cette dernière devra donc expliciter pour que le Conseil d'Etat ait tous les éléments en main. Si le Conseil d'Etat suit la commune, il conclura à un refus de nationalité, auquel cas un recours à la chambre administrative de la justice est possible pour la personne déboutée. Si le Conseil d'Etat ne suit pas la commune, il délivrera alors un arrêté d'admission. M. Morgenegg souligne que la commune dispose également d'un recours contre le Conseil d'Etat si ce dernier n'a pas suivi son préavis. Une fois que l'arrêté d'admission est rendu, le candidat est invité à prêter serment dans la salle du Grand Conseil. Il est alors seulement devenu citoyen suisse.

Le président demande quelle est la langue que la personne est censée parler.

M. Morgenegg répond que l'ordonnance sur l'intégration invite les gens à parler la langue de leur lieu de domicile, bien que cela ne soit pas spécifié dans la LEtr et la LNGe. Cependant, une analyse du droit permet d'arriver à la conclusion que la personne doit parler la langue du territoire.

Un commissaire rappelle qu'il a été signalé par M. Morgenegg que certaines communes passent par le Conseil administratif directement. Il demande comment le Conseil administratif va faire pour traiter toutes les demandes, précisant qu'il trouve que c'est une bonne chose que de se rendre au domicile de la personne.

M. Morgenegg répond que les communes qui traitent les demandes sur dossier sont de petites communes comme Meinier. En Ville de Genève, 428 dossiers de demandes ont été envoyés depuis janvier 2012. En moyenne, il y a environ 800 dossiers par année. Il souligne que le choix de la commission du règlement de garder ou non la commission des naturalisations est éminemment politique. Il demande aux commissaires de ne pas se fier seulement aux rapports des fonctionnaires, parce que ce ne sont pas eux les décideurs in fine. Le rapport n'étant pas forcément la panacée, il pense que les décisions les plus équitables sont prises après que la commune a vu et rencontré la personne, tout en respectant le cadre de la loi. Il précise que son seul souci est que la personne ait la chance de s'exprimer. Souvent, il peut s'agir d'une personne qui ne satisfait pas les exigences à 100%. Quelques questions complémentaires lors d'une audition permettent souvent de clarifier les cas limites. Il rappelle, par ailleurs, que l'enjeu est bien plus important pour les personnes qui demandent la naturalisation qu'il ne l'est pour la commune.

Un commissaire pense aussi que le rapport est technique, au même titre que l'appréciation de la légalité de la demande. Cependant, l'issue de l'entretien avec la personne dépend beaucoup de la sensibilité du commissaire qui s'en charge. Il demande comment la subjectivité est gérée dans ces cas-là.

M. Morgenegg explique que la commune émet un préavis, elle est donc codécideur avec le Conseil d'Etat. Lorsque le préavis de la commune est défavorable, le Conseil d'Etat risque bien de suivre la commune, et il est rare que ce ne soit pas le cas, parce que le Conseil d'Etat attache de l'importance à la reconnaissance du travail de la commune. Si la commune ne défend pas sa position, le Conseil d'Etat ne pourra pas suivre. C'est la seule anicroche du système.

Un commissaire demande combien de temps les dossiers incomplets sont gardés et combien de chances sont laissées aux demandeurs pour le compléter et remédier aux problèmes.

M. Morgenegg indique que, si le dossier a été traité trois fois sans succès, il est remis à la commission qui peut refuser des dossiers pour lesquels la commune

ne parvient pas à se prononcer favorablement. Il précise que le préavis défavorable du fonctionnaire n'apparaît pas au dossier et n'est pas non plus explicité. C'est là un cas où l'on remarque la différence entre le fonctionnaire qui est prisonnier du texte de loi alors que la commune, elle, bien que soumise à l'article 12, dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour décider du cas en connaissance de cause.

Une commissaire demande si, conformément à la LNGe, les communes sont obligées d'avoir un processus de naturalisation qui seconde les fonctionnaires.

M. Morgenegg répond que ce sont les communes qui décident, mais elles ont besoin de matériel pour prendre leur décision. Le service sert donc à fournir ces informations dans le rapport d'enquête.

Une commissaire demande si ce sera le Conseil administratif qui fera tout le travail dans l'hypothèse où la commission des naturalisations était supprimée. Par ailleurs, elle demande si une révision fédérale de la loi peut entraîner des changements au niveau communal.

M. Morgenegg répond que Genève a passablement d'avance sur les communes suisses-allemandes en matière de naturalisations. Si l'exigence de la durée de résidence vient à être uniformisée, le nouveau droit ne prévoira qu'un minimum de trois ans de résidence dans la commune. Cela ne changera rien pour Genève et ne résoudra pas le problème du rôle de la commune et de la commission des naturalisations.

Un commissaire a pu constater que, dans les communes où c'est le maire ou le Conseil d'Etat qui se chargent des entretiens, certains candidats reçoivent un courrier leur indiquant que leur dossier serait suspendu, sans indication de bases légales. Il trouve que cela n'est pas normal et aimerait des précisions.

M. Morgenegg répond que le service ne peut pas dicter le bon comportement que la commune ou ses organes doivent suivre. Par contre, le service va s'assurer, par des moyens diplomatiques, si le droit d'être entendu de la personne a été respecté et si cette dernière a reçu une notification par écrit. S'il constate que ce n'est pas le cas, il en référera à l'autorité de surveillance des communes qui interviendra en tant que médiateur. Il souligne qu'il n'y a cependant jamais eu d'esclandre.

Le commissaire demande si le candidat peut aller devant les autorités judiciaires pour se défendre. M. Morgenegg répond que le candidat ne peut pas recourir devant la commune mais qu'il peut solliciter le Conseil d'Etat afin qu'il se prononce. L'examen est alors soumis au Conseil d'Etat qui va décider de suivre ou non la commune. Quelle que soit sa décision, il devra la motiver. Le candidat ne pourra exercer son droit de recours que contre l'arrêté du Conseil d'Etat et non pas contre la décision de la commune.

Le commissaire demande ce qu'il en est lorsque le candidat a déjà reçu l'autorisation cantonale mais que la commune est défavorable. M. Morgenegg confirme que la loi est mal faite et nécessite une révision totale. Le droit ne résout pas ce problème et le service tente de composer avec l'article 11 du règlement qui prévoit que si les choses sont irrémédiablement perdues, une transmission directe au Conseil d'Etat pour refus est possible.

Un commissaire demande si le Conseil administratif pourrait déléguer à des fonctionnaires le respect du droit d'être entendu. M. Morgenegg répond que cela créerait une redondance parce que ce serait le fonctionnaire du Canton qui ferait la photographie de la situation et un second fonctionnaire qui ferait la passerelle. Il lui paraît qu'il faut respecter l'institution du Conseil d'Etat ou du Conseil administratif, qui sont les vrais décideurs. Remettre de telles décisions aux mains d'un fonctionnaire ne lui semble pas être la meilleure idée et la loi spécifie que la compétence décisionnelle est véritablement laissée à l'institution, que ce soit le Conseil administratif ou le Conseil d'Etat.

Le commissaire se pose la question de savoir, par rapport au projet de révision de la LN fédérale, si Genève aurait de l'avance avec sa législation actuelle. Le nouveau droit prévoit que le permis C est nécessaire pour le candidat à la naturalisation alors que cela n'est pas exigé à Genève. Il demande si cela serait un recul pour Genève.

M. Morgenegg confirme que cela constituera en effet plus une régression qu'une évolution pour Genève. Toutefois, le droit n'est pas encore entré en vigueur et il n'y a aucune certitude à ce sujet.

Une commissaire présuppose que la personne qui va rencontrer le candidat doit avoir une idée de ce à quoi correspond le niveau A2 ou B1 du standard européen des langues. M. Morgenegg indique que les critères concernant la langue sont passablement subjectifs. Si la personne ne parle pas français mais a le B1, l'exigence de la langue n'est pas remplie et inversement.

La commissaire demande quels sont les motifs pour lesquels il est possible d'avoir un avis contradictoire entre la commune et le Canton. M. Morgenegg répond que c'est le cas lors que la commune a constaté un manque d'attaches avec son territoire ou le non-respect de son droit. Le cas a aussi eu lieu où un individu était connu des services de police, mais n'avait commis aucun acte répréhensible dans les cinq années précédentes. Le Canton n'a rien dit alors que la commune a refusé. Une autre fois, le Canton a accepté après que la personne s'est amendée trois fois, mais la commune a refusé car elle a constaté différents problèmes. Typiquement, si la personne est arrogante, manque de sincérité dans ses propos, ou fait croire qu'elle réside en Suisse quand ce n'est pas le cas, un refus est très probable. Les communes ont donc une part importante du travail puisqu'elles constatent la situation de la personne in concreto.

Le président se rappelle d'un cas où la commission avait demandé au demandeur de pouvoir voir son épouse et ce dernier avait refusé, interdisant même à cette dernière de sortir de chez elle. Il se souvient que c'était une question délicate de savoir si le couple pouvait être considéré comme intégré. M. Morgenegg répond que ce genre de cas arrive de plus en plus. De nombreux couples viennent de régions toujours plus lointaines, avec des usages aux antipodes des nôtres. Parfois, c'est en effet toute la condition de la femme qui est remise en cause. Mais, dans ces cas aussi, ce sont les communes qui décident.

Une commissaire demande quel est le pourcentage de dossiers pour lesquels des éléments en attente d'amélioration ont un impact négatif sur la décision après les auditions. Elle demande également si un candidat qui dépose son dossier a accès au préavis rendu par la commune et au dossier d'enquête.

M. Morgenegg répond qu'il y a environ 15% des dossiers qui sont mis en suspend pas le service. D'autre part, les communes émettent 0,3% de préavis défavorables. Pour ce qui est de l'accès aux données, il explique que, quoi qu'il arrive, que le dossier passe ou pas par une commission, le candidat n'y a pas accès. Il ne voit que le résultat de la décision de la commune, que le dossier soit passé par une commission des naturalisations ou non.

Une commissaire se dit flattée de l'importance qui est donnée à la commission mais avoue que le côté subjectif de la décision lui semble problématique. Elle trouve que le processus est long pour 0,3% d'avis défavorables rendus par les communes. Elle se demande s'il ne serait pas nécessaire d'améliorer le processus afin de privilégier une naturalisation facilitée – qu'elle-même préfère à l'octroi du droit de vote aux étrangers. Elle demande si, légalement, le Conseil administratif pourrait prendre une décision en se basant uniquement sur le rapport d'enquête du service, abstraction faite de l'aspect subjectif d'une rencontre.

M. Morgenegg répond que ce pourrait être le cas stricto sensu conformément au texte de la LNGe. Cependant, le système juridique pris dans sa globalité va à l'encontre d'une telle pratique, surtout en cas de recours pour refus.

La commissaire aimerait savoir quel est le poids du rapport d'enquête du service et qui sont les réels décideurs. M. Morgenegg répond que, selon la procédure de naturalisation, ce sont le préavis de la commune, l'autorisation fédérale et l'arrêt du Conseil d'Etat qui sont les éléments-clés. Cependant, il faut une base informative pour que ces organes puissent décider et c'est ce que le fonctionnaire du service prépare. Il explique qu'en 1993, le Tribunal fédéral a interprété la décision rendue par la commune comme étant un simple préavis et non une décision au sens strict. En conséquence, le système souffre d'un manque de logique patent.

Le président demande si l'on peut correctement résumer que c'est le Conseil administratif qui donne la réponse finale et qui auditionne les 0,3% s'étant vu signifier un préavis défavorable, afin de respecter leur droit d'être entendu.

M. Morgenegg répond que, si la lecture du rapport n'appelle pas d'autre formule, le candidat peut être accepté sur seul examen du dossier. Mais, si des choses sont curieuses, la personne peut être invitée à un entretien. Ce qui importe c'est que si une décision de refus est prise, la personne ait pu être entendue et expliquer elle-même sa situation. Si c'est le magistrat qui s'en charge, cela l'obligera à lire 900 dossiers par année pour la Ville de Genève.

Un commissaire demande si un domicile en sous-location est un obstacle à la naturalisation du candidat. M. Morgenegg répond que ce n'est pas uniquement le travail, la langue ou le domicile qui compte. Ce sont vraiment plusieurs rubriques qui permettent de trancher s'il y a ou non intégration. L'élément important à prouver est si la personne est sur le territoire genevois ou pas, puisqu'il faut que la résidence soit effective. Il affirme que le service constate souvent que les gens habitent ailleurs et n'ont qu'une boîte aux lettres dans la commune. Il précise que le Tribunal fédéral a dit que les personnes vivant dans un hôtel à l'année, les gens qui habitent chez quelqu'un ou qui sous-louent habitent certes à Genève, mais n'ont pas installé leurs valises définitivement. Ces cas de résidence transitoire ou temporaire sont douteux est nécessitent des confirmations par le voisinage. Il indique que c'est un faisceau d'informations qui est recherché autour de la personne et à son sujet.

Un commissaire demande quelle est la durée des procédures une fois que le dossier est déposé par le candidat. Il demande par ailleurs si une garantie de délai de traitement est communiquée aux candidats.

M. Morgenegg répond que ni la loi fédérale ni la loi genevoise n'impartissent un délai pour le traitement des demandes. La logique voudrait que ce soit le plus court possible. Il indique que le temps de traitement est passé de quatre à deux ans. Cependant, cette durée tend à augmenter de nouveau parce qu'il n'y a plus que 12 collaborateurs au lieu de 25 et 8 enquêteurs au lieu de 15 dans le service.

Le commissaire demande s'il serait possible d'imaginer que les dossiers simples, si le travail revenait au Conseil administratif, prendraient moins de temps. M. Morgenegg répond que cet élément pourra seulement être constaté dans les faits.

Séance du 26 septembre 2012

Du fait que les notes de cette séance ont été prises sans enregistrement et par une nouvelle procès-verbaliste, et n'étaient pas utilisables, les commissaires ont décidé, en séance du 23 janvier 2013, à la majorité, de prendre la décision d'approuver le procès-verbal uniquement sous une forme décisionnelle et de refuser toutes les interventions.

La proposition d'auditionner le président de la commission des naturalisations dans le cadre de l'examen de du projet de délibération PRD-2 est refusée par 9 non (1 EàG, 2 UDC, 2 MCG, 3 LR, 1 DC) contre 3 oui (2 S, 1 Ve) et 2 abstentions (1 EàG, 1 S).

Séance du 23 janvier 2013

Le président soumet au vote le projet de délibération du 18 mai 2011 de M. Pascal Holenweg: «Règlement du Conseil municipal: suppression de la commission des naturalisations».

Le projet de délibération PRD-2 est refusé par 9 non (2 UDC, 2 MCG, 2 LR, 1 DC, 2 EàG) contre 5 oui (3 S, 2 Ve).

M. Holenweg annonce son rapport de minorité.

B. Rapport de minorité de M. Pascal Holenweg. *le 4 février 2013*

Le projet de délibération PRD-2 reprend une proposition déjà faite en mars 2011, par le même auteur, lors de la révision générale du règlement du Conseil municipal. Cette proposition avait alors été refusée par une large et confortable majorité du Conseil municipal, transcendant allègrement les clivages politiques – ce qui ne pouvait évidemment suffire à convaincre son auteur de renoncer à la défendre – et, en l'occurrence, à la représenter: cent fois sur le métier.

Que la proposition de supprimer la commission des naturalisations ait déjà été faite et déjà été refusée et que l'on puisse d'ores et déjà se permettre d'annoncer qu'elle sera à nouveau présentée, nous permet de présenter, dans le présent rapport de minorité, une synthèse des éléments et des arguments qui militent en faveur de la suppression de la commission municipale des naturalisations:

– la compétence d'octroyer la nationalité, à partir du droit de cité municipal, n'est plus une compétence municipale depuis 1993, lorsque le Tribunal fédéral a jugé que les communes ne prenaient plus de décision, mais ne délivraient qu'un simple préavis. Fondé initialement sur le droit de cité municipal, le droit de la nationalité a été nationalisé, la commission municipale des faiseurs de Suisse ne peut plus les faire, et même ses préavis ne seront sans doute plus requis dans quelques années. Ils ne peuvent d'ailleurs déjà même plus faire l'objet d'un recours, celui-ci n'étant possible que contre l'arrêté du Conseil d'Etat, accordant ou refusant la nationalité suisse au requérant;
– de ce fait, le maintien d'une commission municipale des naturalisations cultive l'illusion, pour ses membres et pour les candidats à la naturalisation,

du maintien d'une compétence municipale qui n'existe plus, de l'utilité d'une commission qui, faute de compétence, n'en a plus guère, et du pouvoir de commissaires qui n'en ont plus du tout;

– la loi, ni le règlement d'application, n'imposent pas une commission des naturalisations au sein des Conseils municipaux. En avoir ou pas relève de la décision souveraine de la commune – en l'occurrence, du Conseil municipal lui-même. Le nôtre pourrait donc parfaitement décider de s'en passer, comme quatorze communes genevoises l'ont fait.

Les membres de la commission, eux-mêmes, semblent, en effet, cultiver l'illusion de détenir encore un pouvoir que la procédure actuelle leur a enlevé, alors que les candidats à la naturalisation sont conduits par le fait même qu'une commission municipale des naturalisations existe encore, à croire que la nationalité suisse qu'ils sollicitent leur sera accordée grâce au préavis de cette commission. Cette conviction est renforcée par le fait que la rencontre entre le/la candidat-e à la naturalisation et le/la conseiller-e municipal-e membre de la commission des naturalisations se fait à la fin de la procédure, et est donc fréquemment vue, avec appréhension, par les candidat-e-s comme un aboutissement de celle-ci – à quoi s'ajoute le fait que nombre de candidat-e-s à la naturalisation sont impressionnés par le statut d'élu, même municipal.

Plusieurs communes genevoises (quatorze) ont, pour les raisons évoquées ci-dessus, renoncé à maintenir une commission des naturalisations, et ont confié à l'exécutif municipal la compétence de donner le préavis municipal.

Par ailleurs, le projet de nouvelle constitution cantonale accepté par le peuple prévoit dans son article 207 que L'Etat facilite la naturalisation des étrangers par une procédure simple et rapide – cette disposition ayant été acceptée par une large majorité des groupes de la constituante, de droite comme de gauche, puis ratifiée par le peuple (indigènes et naturalisés).

Enfin, le retrait au plénum du Conseil municipal de la capacité de se prononcer sur les rapports de la commission des naturalisations, retrait dont le rapporteur de minorité se félicite encore, peut être considéré comme une première acceptation de l'évidence que ce ne sont plus les communes, et donc plus leurs instances délibératives, qui décident d'accorder ou non la nationalité suisse à qui sollicite de l'obtenir. La suppression de la commission municipale des naturalisations peut ainsi apparaître comme le terme logique de ce premier pas.

Sur le fond, l'existence de commissions municipales de naturalisation relève d'une tradition politique et juridique qu'il paraît au rapporteur de minorité, s'inscrivant pleinement en cela dans les programmes de son parti – et des autres organisations de gauche, urgent de contester, et d'abandonner: la tradition germanique du droit du sang (jus sanguinis), à laquelle s'oppose la tradition latine du droit

du sol (jus soli). La tradition germanique (le droit du sang) est celle d'une nationalité se transmettant par filiation (et originellement, par filiation paternelle), la tradition latine est celle d'une nationalité s'acquérant par le lieu de naissance. Le droit suisse de la nationalité participe encore essentiellement du droit du sang, de quelque rhétorique que l'on tente de le justifier – comme, par exemple, celle qui nous affirme que la nationalité doit être accordée par la communauté des citoyens, alors que ce raisonnement ne s'applique nullement à celles et ceux qui, comme le rapporteur de minorité, l'acquièrent à la naissance, ne s'étant donné, pour paraphraser Beaumarchais, que la peine d'être nés pour être suisses.

Le rapporteur de minorité ne se privera pas, au passage, de rappeler que, lors de la soumission au vote populaire d'une initiative pour la naturalisation par les urnes, incitant à consulter l'ensemble des électrices et électeurs sur les demandes de naturalisation, son parti, l'ensemble des partis de gauche, quelques partis du centre et plusieurs personnalités de droite se sont clairement exprimées, en combattant l'initiative, en faveur d'une réforme du droit de la nationalité le faisant passer du droit du sang au droit du sol, et concevant l'acquisition de la nationalité comme un acte administratif de même nature, individuelle et concrète, qu'un acte d'état civil plutôt qu'un acte politique. Or, si la Suisse a finalement refusé la naturalisation par les urnes, elle ne s'en accroche pas moins à la nationalité par les «burnes», à un droit du sang qui a pour conséquence mécanique une proportion artificiellement excessive de ressortissants légalement étrangers au sein de la population active, puisque les personnes nées en Suisse ne peuvent acquérir automatiquement, si elles la demandent, la nationalité suisse comme tel serait le cas si nous appliquions le droit du sol. On estime ainsi qu'un quart des ressortissants étrangers ne le sont que parce que le droit de la nationalité leur imposent, alors qu'ils sont nés en Suisse et y ont passé toute leur vie, le parcours bureaucratique des requérants de naturalisation ayant immigré en Suisse. Pour le dire plus simplement: la population étrangère de la Suisse diminuerait d'un quart si la Suisse appliquait le droit du sol.

A cette contradiction entre droit du sang et droit du sol s'ajoute celle, non moins importante, de deux types de critères posés à l'acquisition de la nationalité: les critères subjectifs d'intégration que résumerait l'expression: «je vous ressemble, je puis être des vôtres», et les critères objectifs que résumerait le slogan: «j'y vis, j'en suis» (Pour autant que j'en parle la langue).

De ce dernier point de vue, on ne peut que s'interroger sur le caractère injuste, inégalitaire, discriminatoire et arbitraire d'un système qui pose, explicitement ou non, pour l'acquisition de la nationalité suisse par naturalisation des critères dit d'intégration (respect de la loi, des mœurs, des institutions) que nombre de nationaux par naissance (à commencer par le rapporteur de minorité) n'ont nullement à remplir pour rester suisses. Ces critères d'intégration sont d'ailleurs, dans la pratique, si flous (le directeur du Service cantonal des naturalisations a reconnu

devant la commission du règlement qu'il y avait peu d'éléments juridiques qui pouvaient permettre de répondre à la question: «Qu'est-ce qu'une personne intégrée?», et que son service ne pouvait pas dicter le bon comportement à suivre par une commune et ses organes) que l'on a pu entendre dire que des commissaires y faisaient figurer des critères religieux («on va pas encore naturaliser un musulman, on en a déjà assez comme ça chez nous») totalement absents de la loi, que l'on a entendu des commissaires aux naturalisations nous expliquer qu'ils voulaient savoir pourquoi les candidats à la naturalisation voulaient devenir suisses et vérifier la sincérité de ces motivations, et que même les critères apparemment objectifs sont interprétés de manière discriminatoire – ainsi du seul critère d'intégration qui puisse objectivement être mesuré: un candidat anglo-saxon à la naturalisation ne parlant que trois mots de français courra bien moins de risque d'être recalé qu'un candidat balkanique dans la même situation d'allophonie[2]. D'ailleurs, le seul intérêt objectif de la rencontre entre des candidat-e-s à la naturalisation et des membres d'une commission municipale serait de vérifier que les premiers ont une bonne connaissance, au moins orale, de la langue française – mais cette vérification ne saurait justifier à elle seule l'existence d'une commission municipale, et pourrait être effectuée par un préposé du service cantonal.

Au fond, l'existence même d'une commission municipale des naturalisations indique la prégnance de critères subjectifs (du genre, cité par le directeur du Service cantonal des naturalisations: la personne manque de sincérité dans ses propos ou est arrogante.) dans une décision qui devrait n'être fondée que sur des critères objectifs que l'administration est parfaitement capable de vérifier seule. Comme le relevait un membre de la commission du règlement se trouvant également être membre de la commission des naturalisations, l'issue de l'entretien avec le candidat à la naturalisation dépend beaucoup de la sensibilité du commissaire qui s'en charge: on ne saurait mieux dire le caractère subjectif de l'exercice. Et donc le caractère arbitraire de son issue. Cette contradiction entre les critères subjectifs de l'examen municipal et les critères objectifs de l'examen cantonal peut se traduire par des avis contradictoires de la commune et du Canton – l'avis de celui-ci étant déterminant.

Pour le rapporteur de minorité et pour le courant politique dont il se revendique, l'acquisition de la nationalité ne relève pas d'un acte politique, mais d'un acte d'état-civil, et il devrait donc en être de la naturalisation comme il en est du mariage, du divorce ou du partenariat, tous actes qui ne requièrent pas l'existence d'une commission parlementaire permanente, mais uniquement celle d'une

---

[2] L'Office fédéral des migrations, dans son rapport de 2012 sur les naturalisations en 2011, note d'ailleurs que les demandes de naturalisations diminuent depuis 2008, où elles étaient près de 35 000 pour n'être plus que 26 102 en 2011, et que ce recul concernant surtout les naturalisations en procédure ordinaire (non facilitée), il peut être expliqué par les conditions plus strictes d'intégration imposées dans plusieurs cantons, comme l'obligation de fréquenter un cours de langue, conditions qui, dans la pratique, semblent imposées plus lourdement aux requérants de certaines provenances qu'aux requérants d'autres provenances.

instance capable de vérifier si un certain nombre de critères purement objectifs posée à l'acquisition de la nationalité ont été (ou non) remplis. Comme le relevait le directeur du Service cantonal des naturalisations, le choix de garder ou de supprimer une commission municipale des naturalisations est un choix éminemment politique.

Le maintien de deux types d'instances de naturalisation, la commission et l'instance administrative, suggère, par ailleurs, que, la seconde étant vouée à examiner des critères purement objectifs, la première serait autorisée à travailler avec des critères subjectifs, avec tout ce que cela implique de risques d'arbitraire et de décision à la tête du client ou de la cliente, et de circulation inutile d'informations sur la vie privée des personnes requérant leur naturalisation. Nous n'avons pas à nous demander pourquoi tel candidat ou telle candidate à la naturalisation veut devenir suisse, et moins encore à jauger la sincérité des motivations qu'il ou elle nous donne, mais uniquement si des critères objectifs (la durée de la résidence en Suisse, la maîtrise minimale de la langue du lieu) sont ou non remplis. Mais, dès lors, les critères utilisés par la commission municipale seraient les mêmes que ceux utilisés par l'administration cantonale, ce qui rendrait la première parfaitement superfétatoire – et devrait convaincre les amateurs de chasse aux doublons d'ajuster leur tir sur celui-ci et de permettre ainsi à la collectivité de faire quelques dizaines de milliers de francs d'économies annuelles.

Pour toutes les raisons qui précèdent, sans illusion excessive sur ses chances d'être satisfait mais avec la ferme intention de revenir à la charge s'il ne l'était pas[3], le rapporteur de minorité invite donc le Conseil municipal à accepter le projet de délibération PRD-2, et à supprimer la commission des naturalisations de la liste de ses commissions permanentes, permettant ainsi à la fois d'utiles économies, de libérer les commissaires aux naturalisations de l'illusion dangereuse d'être indispensables et les candidat-e-s à la naturalisation de l'illusion tout aussi dangereuse d'avoir affaire, avec les commissaires municipaux, à des personnes détenant le pouvoir de leur accorder ou non la nationalité suisse.

[3] Par exemple, en proposant de modifier le règlement du Conseil municipal de telle manière que les séances, les travaux et les rapports de la commission des naturalisations ne puissent donner lieu à aucun jeton de présence ni aucune indemnisation.